

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DE LA NULLITÉ

EN

MATIÈRE D'ÉLECTION

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

Sera soutenu le samedi 6 juin, à 1 heure 1/2.

PAR

Charles UZÉ

Lauréat de la Faculté de droit de Paris (Prix et Mentions).

Président : M. DUCROCQ, professeur.

Suffragants : M. HENRY MICHEL, professeur.

M. LARNAUDE, professeur.

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS

ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison **L. LAROSE et FORCEL**

22, rue Soufflot, 22.

L. LAROSE, Directeur de la Librairie

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DE LA NULLITÉ
EN
MATIÈRE D'ÉLECTION

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

Sera soutenu le samedi 6 juin, à 1 heure 1/2.

PAR

Charles UZÉ

Lauréat de la Faculté de droit de Paris (Prix et Mentions).



Président : M. DUCROCQ, professeur.
Suffragants : M. HENRY MICHEL, professeur.
M. LARNAUDE, professeur.

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS

ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison **L. LAROSE et FORCEL**

22, rue Soufflot, 22.

L. LAROSE, Directeur de la Librairie

INTRODUCTION.

Généralités sur le droit électoral. — Le droit électoral est cette partie du droit public qui a pour objet l'étude de la participation des individus au gouvernement de l'Etat. Dans des réunions tenues à cet effet, l'individu fait connaître, d'une manière déterminée par les lois, sa volonté. Sa déclaration est un suffrage, une voix. Les suffrages émis sont comptés et le corps électoral intéressé se soumet tout entier à l'opinion qui en a réuni le plus grand nombre.

Montesquieu (*Esprit des lois*, livre XII, ch. 3) se demande s'il n'a pas fallu une inspiration divine pour juger ainsi à la pluralité des voix. Il semble bien plutôt que cet usage a été nécessairement établi par l'égalité et par la force, et qu'il se continue par la raison. Comme le fait remarquer Ed. About (*Le Progrès*) lorsque deux partis sont en présence il n'y a qu'une solution : la lutte. Toutefois l'expérience permet aux hommes de remarquer qu'en général, dans une lutte, ce sont les plus nombreux qui l'emportent. De là à dire : comptons-nous, il n'y avait qu'un pas qui dût être franchi de bonne heure.

De nos jours les plus graves questions qui intéressent l'ordre social, la vie des nations, sont résolues de cette manière. L'élection est passée dans nos mœurs.

Elle est, en effet, nécessaire à l'existence d'une société paisible. Ainsi que le dit Rousseau (8^e lettre à la

Montagne), les moyens violents ne conviennent point à la cause juste. Aux malheureux qui présentent l'élection comme un leurre (1) et prêchent la révolte ouverte contre la société telle qu'elle s'est péniblement organisée depuis des siècles, par des améliorations constantes, nous rappellerons ces paroles d'un député, ardent partisan des réformes sociales : La dynamite des républicains c'est le bulletin de vote... , nous descendrons dans la rue le bulletin de vote à la main.

L'électeur qui dépose son bulletin dans l'urne exerce un droit. Tout citoyen doit pouvoir, par ce moyen, faire respecter ses droits et contrôler l'utilité et l'emploi des charges qui lui sont imposées. Comme tout droit il implique, et il a cela de commun avec une fonction, des obligations, des devoirs, notamment l'obligation d'exercer son droit pour le mieux de l'intérêt public et de se soumettre à la volonté générale. C'est ce que pensait Rousseau, semble-t-il, lorsqu'il écrivait : « *né citoyen d'un Etat libre et membre du Souverain... le droit d'y voter suffit pour m'imposer le devoir de m'en instruire.* »

Telle paraît être aussi la manière de voir du législateur français. L'article 42 du Code pénal distingue, en effet, le droit de vote et d'élection du droit d'exercer des fonctions publiques, et, à différentes époques, le Parlement a rejeté les propositions qui lui étaient soumises en vue de rendre le vote obligatoire. (V. Cass. 1^{er} octobre 1874. Sir. 75. I. 37).

Sans doute, pendant longtemps le droit de suffrage n'a

1. On lit dans une proclamation anarchiste apposée sur les maisons de Saint-Etienne à la veille des élections municipales du 1^{er} mai 1892 : « Abstenez-vous de prendre part à cette comédie bourgeoise, ne votez pas, révoltez-vous... »

pu être exercé que par les citoyens justifiant d'un certain cens, sans doute de tout temps il a fallu et aujourd'hui encore il faut justifier d'une certaine résidence dans le lieu où l'on veut participer à la gestion des affaires publiques. Mais ces conditions sont moins les indices d'une fonction ou d'un privilège que des restrictions, parfois justifiées, de l'exercice du droit de suffrage. On conçoit que des conditions analogues à celles qui sont imposées aux individus pour exercer leurs droits civils, pour être juré, le soient à ceux qui, par leur vote, décident du sort de la commune, du département, de l'Etat.

Rôle et importance des élections dans la Société moderne. — Dans les Etats civilisés les membres de la nation sont appelés, plus ou moins directement, à faire connaître leur opinion sur la direction et le gouvernement des affaires publiques. Tantôt ils sont consultés sur tel ou tel point déterminé, c'est ce qui a lieu toutes les fois qu'on a recours au plébiscite, au *referendum* : tantôt l'électeur nomme des citoyens, ses mandataires, et il les charge de présenter, de défendre telle ou telle opinion, de suivre telle ou telle ligne de conduite, au sein d'assemblées chargées de veiller aux intérêts généraux ou locaux. C'est ce qui se produit dans les États où est appliqué le système représentatif.

Ainsi l'électeur se trouve appelé à se prononcer sur la forme du Gouvernement, sur les dispositions de la constitution, sur sa révision, c'est-à-dire son amélioration (1),

1. Il est indispensable d'améliorer sans cesse la constitution. Comme l'écrivait si justement Andral dans sa lettre aux Bâtonniers, « *la France, quand elle dispose ainsi d'elle-même, n'épuise pas tout son droit dans l'heure même où elle en use et elle conserve toujours, en tout temps, et sans prescription possible, celui d'être bien gouvernée.* »

sur l'établissement, l'assiette et le montant des impôts (1).

D'autres fois, il est invité à faire connaître son opinion sur le caractère du service militaire, sur sa durée, etc., ou sur les moyens d'assurer la sécurité intérieure, l'administration de la justice et la liberté du citoyen. Il a également à faire entendre sa voix lorsqu'il s'agit de questions relatives au développement des facultés nationales : protection du travail, taux des salaires, organisation des bourses de travail, facilités et garanties données à l'épargne, institutions de caisses d'épargnes et de caisses de retraites, réglementation du droit de disposer à titre gratuit, organisation des instruments de crédit industriel et agricole, création de chambres de commerce, d'agriculture, de navigation, etc., multiplication des débouchés ouverts à la production nationale, établissement du système douanier.

Classement des principales élections que l'on rencontre en France. — D'après leur objet, les élections peuvent être rangées en quatre catégories : les unes ont pour objet le gouvernement de la chose publique : élection des chambres, des conseils de département et des conseils municipaux. On les désigne souvent par la dénomination *d'élections politiques* : les autres ont pour but d'assurer le gouvernement des cultes exercés dans l'Etat (cultes protestants et israélites), l'administration de la justice (tri-

1. On peut même dire que toutes les élections se résument en un accroissement ou en une réduction des impôts, puisque l'électeur donne à son représentant mandat de faire ou de ne pas faire une certaine dépense et que les impôts constituent les seules ressources normales des unités territoriales de l'Etat.

bunaux de commerce, conseils de prud'hommes), la représentation des intérêts industriels et commerciaux (chambres de commerce, délégués mineurs).

De leur côté, les élections politiques, les seules dont nous nous proposons de nous occuper, peuvent se ranger sous cinq chefs, selon qu'on envisage : leur caractère, le mode de votation, le nombre ou la qualité des électeurs, le mode de renouvellement du corps élu.

I. — Considérées au point de vue de leur caractère, les élections politiques sont générales ou locales, générales lorsque le corps élu est appelé à se prononcer sur les affaires qui intéressent la nation entière (élections à la Chambre des députés, au Sénat), locales lorsque les élus sont appelés à veiller aux intérêts d'une circonscription (élections des conseils généraux de département, des conseils d'arrondissement (1), des conseils municipaux).

II. — Au point de vue du mode de votation, les élections se distinguent selon qu'elles sont faites au scrutin uninominal ou au scrutin plurinominal, c'est-à-dire selon que l'électeur est appelé à inscrire sur son bulletin un ou plusieurs noms. Les députés, les conseillers généraux, les maires et adjoints, sont élus au scrutin uninominal, les sénateurs, les délégués sénatoriaux, les conseillers municipaux sont élus au scrutin plurinominal ou scrutin de liste.

III. — Si l'on se réfère au nombre des électeurs, le suffrage est dit universel ou restreint. Universel lorsque tous les citoyens de la circonscription peuvent y prendre

1. Nous désignerons par la suite, *brevitatis causa*, les conseils généraux et les conseils d'arrondissement par la dénomination de conseils départementaux.

part (élections de la Chambre des députés, des conseils départementaux et des conseils municipaux), restreint lorsqu'il est fait un choix entre ces citoyens (telles étaient les élections législatives, départementales et municipales avant 1848, telles sont aujourd'hui, parmi les élections non politiques les élections consulaires les élections aux conseils de prud'hommes).

IV. — Au regard de la qualité des électeurs, le vote a lieu au premier ou au second degré. Il est dit au premier degré lorsque l'électeur désigne directement le citoyen qui doit gérer la chose publique (élection à la Chambre des députés, aux conseils départementaux et municipaux). Il est dit au second degré toutes les fois que l'élu est désigné par un électeur nommé au suffrage universel par la majorité des citoyens de la circonscription (élections des sénateurs, des maires et adjoints) (1).

On confond quelquefois le suffrage restreint et le suffrage à deux degrés, mais ce ne peut être que par abus de mot ou pour s'exprimer plus brièvement, car le suffrage au premier degré peut être restreint. Notons encore que pour désigner le vote au premier ou au second degré on emploie les expressions de suffrage universel direct et de suffrage universel restreint (si d'ailleurs, dans ce second cas, tous les citoyens ont pu prendre part à l'élection des électeurs du second degré).

Le suffrage universel direct a été établi en France en 1848 seulement. A la vérité, il fut organisé par la constitution du 24 juin 1793 (art. 8), mais cette constitution

1. A ce genre d'élections peuvent se rattacher les élections diverses auxquelles il est procédé au sein des assemblées élues : nomination de commissions, de délégués, présentation de candidats à certaines fonctions.

ne fut jamais appliquée. Proclamé par le décret du Gouvernement provisoire en date du 5 mars 1848 (art. 5) le suffrage universel direct fut appliqué pour la première fois aux élections législatives du 23 avril 1848 et confirmé par la constitution du 4 novembre de la même année (art. 24). La loi du 15 mars 1849 en soumit l'exercice à la condition de six mois de résidence (art. 8). Un instant réduit par l'artifice de la loi du 31 mai 1850 qui subordonnait l'exercice du droit de suffrage à une résidence de trois ans dans une circonscription électorale (art. 2), le principe du suffrage universel direct fut de nouveau proclamé dans l'acte du 2 décembre 1851 portant dissolution de l'assemblée nationale (1).

Le décret du 4 du même mois fit une première application de la nouvelle législation en convoquant les électeurs au plébiscite du 20 décembre. La constitution du 14 janvier suivant (art. 36) maintint le suffrage universel qui depuis n'a plus cessé d'être pratiqué.

V. — Si l'on considère le mode de renouvellement des corps élus on voit que les uns (Chambre des députés, conseils municipaux), se renouvellent intégralement à des époques déterminés à l'avance, en dehors des cas de dissolution ou de démission collective générale, et que les autres, au contraire se renouvellent partiellement (Sénat, conseils départementaux).

Marche générale d'une élection. — Le système représentatif étant appliqué en France, l'électeur est appelé à désigner le citoyen dans lequel il a confiance, qui partage

1. L'article 2 de ce décret dispose, en effet, « *Le suffrage universel est rétabli. La loi du 31 mai est abrogée* ».

sa manière de voir sur le gouvernement des affaires publiques, générales ou locales. Aussi en regard de l'électeur trouve-t-on le candidat, puis l'élu.

Les assemblées devant être l'exacte représentation de la volonté générale, il convient de ne pas laisser usurper le droit de suffrage et de mettre tous les électeurs en état d'exercer leur droit. A cet effet il est dressé dans chaque circonscription, sous le contrôle de la cour de cassation ou du conseil d'Etat, une liste des électeurs. Tous les individus inscrits sur cette liste et eux seuls, sauf quelques exceptions prévues par la loi, peuvent voter.

La date du scrutin est portée à la connaissance du corps électoral quelques jours avant les opérations. Les personnes qui désirent briguer les suffrages de leurs concitoyens se mettent en rapport avec ceux-ci par des visites individuelles, des tournées ou des réunions publiques. De son côté l'électeur prend les informations dont il a besoin pour faire un choix éclairé.

Enfin, le jour du scrutin arrivé, l'électeur se rend au lieu indiqué à cet effet et dépose son bulletin dans l'urne. A l'issue du scrutin les suffrages sont comptés et le candidat qui en a réuni le plus grand nombre est proclamé élu.

De la sincérité du scrutin. — Le candidat ainsi proclamé va-t-il pouvoir siéger ? Oui si aucune réclamation n'est dirigée contre son élection, s'il remplit par lui-même les conditions imposées par le législateur pour être valablement élu, non si la loi le déclare inéligible, si les opérations électorales se sont effectuées irrégulièrement.

Les assemblées doivent être le miroir fidèle de la nation. Il est contraire et parfois même funeste aux intérêts

de l'Etat ou de la commune, de laisser fausser la représentation nationale ou locale.

Le scrutin doit être sincère. Il le sera si l'électeur a été moralement et matériellement libre dans l'expression de son suffrage, si son vote une fois exprimé n'a pas été falsifié ou modifié par une soustraction frauduleuse ou par l'adjonction criminelle de suffrages fictifs. La sincérité du scrutin dépend donc de sa moralité, c'est-à-dire de la liberté de l'électeur, de sa matérialité.

Il importe, comme le dit Rousseau (*Contrat social*, III, ch. 5) « de régler par des lois la forme de l'élection » et d'attacher à ces lois une sanction qui ne peut être efficace que si elle est particulièrement sévère : il y va du sort de l'Etat, de la commune. Le législateur français l'a si bien compris qu'il a attaché à la plupart des règles relatives aux élections une double sanction : la nullité des opérations viciées et la répression pénale des infractions commises.

Souvent l'opinion d'un électeur, lorsqu'elle est publiquement manifestée, influe sur le vote d'un autre citoyen qui le redoute et, sans partager sa manière de voir, vote dans le même sens que lui. Pour éviter cette atteinte au libre arbitre du citoyen, la loi déclare que le vote sera secret ; et d'une façon générale elle punit sévèrement les individus qui se livrent sur leurs concitoyens à des actes de violence ou à des manœuvres dolosives.

On a dit (M. An. Leroy-Beaulieu) « le suffrage universel tel qu'il se pratique en France, n'est souvent qu'une solution à rebours ». A la vérité le suffrage universel qui est aujourd'hui la base de nos institutions n'est pas infallible, il ne le sera jamais, car il est d'essence humaine (*error humanis est*), mais il est susceptible de perfectionnement ; c'est

à le perfectionner que le législateur doit s'appliquer. Aussi n'est-il pas de législature qui ne voie éclore un nombre élevé de propositions de lois tendant à assurer la liberté des électeurs, le secret du vote, le développement de l'instruction politique du corps électoral. Sans doute l'instruction politique de nos populations est loin d'être parfaite, mais elle a fait, on doit le reconnaître, de sensibles progrès depuis un demi siècle.

De son côté l'administration, comprenant mieux le rôle qu'elle doit tenir, est revenue aux sages errements du Gouvernement de 1848 ; elle évite avec soin tout acte qui pourrait être considéré comme un acte de pression ou de corruption à l'égard du corps électoral. Au surplus, l'abrogation écrite dans le décret-loi du 19 septembre 1870 de l'article 75 de la constitution du 22 frimaire an VIII a donné en cette matière, une nouvelle garantie aux électeurs (1).

La sanction de la loi est double. Qu'importerait-il, en effet, de punir les auteurs d'un délit électoral, si l'assemblée élue devait renfermer les membres irrégulièrement proclamés et si par suite ses décisions devaient être viciées et peut-être funestes aux intérêts qui lui sont confiés.

Le législateur, dont l'œuvre a été complétée par la jurisprudence, a organisé une action populaire qui permet aux intéressés d'obtenir l'annulation des opérations altérées et l'exclusion de l'assemblée du candidat irrégulièrement nommé.

1. C'est ainsi qu'on a vu un sous-préfet traduit devant le tribunal répressif et condamné pour avoir fait lacérer par des agents de police, des affiches rédigées et apposées en vue de soutenir la candidature d'un citoyen.

Actions populaires instituées en matière électorale. —

A l'action populaire en nullité des élections il convient de comparer une autre action également populaire destinée à assurer l'établissement régulier des listes électorales.

Ces deux actions diffèrent-elles réellement ou ne sont-elles que les deux faces d'une même action ? Si elles diffèrent, quelles sont leurs ressemblances, quelles sont leurs différences ?

Les élections se font à l'aide de listes d'électeurs ; ne peuvent voter (sauf exceptions) que les citoyens inscrits sur ces listes. Il importe donc, pour que le scrutin ne soit pas faussé, que l'établissement de ces listes, leurs modifications, puissent être contrôlés par le corps électoral.

Ces listes sont établies tantôt par l'administration (listes destinées aux élections législatives, départementales et communales), tantôt par un collège électoral (listes des délégués sénatoriaux). Dans les deux cas, les citoyens ont le droit de réclamer contre les irrégularités qui ont pu se glisser dans la désignation des électeurs ; mais la nature et l'étendue de leurs droits sont-elles les mêmes ? les deux actions intentées dans l'un et l'autre cas sont-elles les mêmes ?

Cette question est précisément la même que celle qui a été posée plus haut. Il s'agit, dans la seconde hypothèse, d'une réclamation dirigée, moins contre l'établissement d'une liste, que contre la proclamation d'un candidat qu'on estime irrégulièrement élu.

C'est donc l'action populaire *en nullité des élections qui se trouve mise en mouvement.*

Cette dernière action diffère de l'action populaire or-

ganisée en matière de listes électorales. Nous l'établirons par le parallèle entre ces deux actions.

Parallèle entre les deux actions populaires que l'on rencontre en matière électorale. — Ces deux actions se ressemblent quant à leur cause, puisque toute deux ont été organisées en vue de permettre aux électeurs d'empêcher que le scrutin ne soit faussé dans leur circonscription.

Toutes deux sont populaires car toutes deux sont susceptibles d'être intentées par tous les membres du corps électoral.

Cependant ici commencent les différences qui ne permettent pas de voir dans l'action relative à l'établissement des listes une phase de l'action en nullité des élections.

Bien que ces deux actions soient populaires, l'une n'est ouverte qu'aux électeurs de la commune et au préfet, dans quelques cas même (demande en inscription d'un électeur non domicilié dans la commune) elle ne l'est qu'à un seul électeur : celui qui se trouve directement intéressé. Au contraire l'action en nullité des opérations électorales est ouverte à tous les électeurs de la circonscription, aux candidats, au préfet et quelquefois aux membres de l'assemblée élue, alors même qu'ils ne seraient pas inscrits sur les listes des communes de la circonscription.

Si la raison d'être des deux actions populaires se trouve dans la nécessité d'assurer l'exacte représentation du corps électoral, leur but diffère complètement. L'une tend à la reconnaissance authentique de la capacité élec-

torale des citoyens, capacité qui est toute dépendante de questions de la compétence des tribunaux civils : nationalité, âge, domicile, jouissance des droits civils ; l'autre tend à sanctionner les dispositions légales relatives à la convocation des électeurs, au dépouillement des votes, à l'aptitude de l'élu à remplir le mandat qui lui est conféré, toutes questions de nature administrative.

Ces deux actions diffèrent encore par l'étendue de leurs effets. L'action relative à l'établissement de la liste électorale, lorsqu'elle réussit, aboutit à l'inscription ou à la radiation d'un individu déterminé, nominativement désigné ; au contraire l'action en nullité des élections peut conduire à l'annulation totale des opérations électorales auxquelles il a été procédé, sans considération des candidats proclamés ; en ce sens, l'une est donc individuelle, l'autre peut être générale. (1).

1. Il est une autre action, en matière de liste électorale, qui présente un caractère de généralité mais on ne saurait la confondre avec aucune des deux actions dont il est question au texte. Comparée à l'action en réclamation que l'on rencontre en matière de liste électorale, elle en diffère essentiellement par son effet et par les personnes qui peuvent l'exercer, par la juridiction qui peut être saisie. En effet, elle n'a jamais pour résultat l'inscription, la radiation d'un électeur désigné, mais l'annulation totale ou la validation totale du travail d'établissement ou de révision de la liste électorale ; elle ne peut être intentée que par le préfet et elle est de la compétence des tribunaux administratifs. Le juge, en pareil cas, n'a à statuer que sur des actes administratifs, il n'a pas à se prononcer sur des questions de capacité électorale. Il n'est saisi que du point de savoir si les formes prescrites par le législateur aux administrateurs ont été respectées. Malgré son caractère de généralité et sa nature administrative, cette action ne se confond pas non plus avec l'action en réclamation contre les opérations électorales. Elle n'est jamais individuelle tandis que cette dernière peut l'être, elle n'est ouverte qu'au préfet, jamais aux citoyens, elle ne peut être mise en mouvement qu'en cas de violation des formes légales et nous verrons que l'action populaire en nullité des élections peut être intentée dans de nombreuses circonstances où les formes légales n'ont pas été violées ;

De ces deux actions, l'une est destinée à trancher une question de capacité électorale, l'autre une question relative à divers actes administratifs. Il en résulte une nouvelle différence. Par application des principes qui régissent la séparation des pouvoirs ou peut-être plus exactement, la séparation des autorités administrative et judiciaire, l'une est portée devant les tribunaux civils, l'autre devant les tribunaux administratifs ou devant une juridiction spéciale : l'assemblée élue elle-même.

Inexistence et nullité. - En droit civil on distingue l'inexistence de la nullité. Il y a inexistence lorsque l'acte qu'on prétend avoir été accompli ne l'a pas été ; il y a nullité lorsque l'acte a été accompli, mais dans des conditions qui entachent sa valeur juridique d'un vice plus ou moins grave. Parfois la nullité s'impose au juge devant qui elle est invoquée, d'autres fois la loi, la jurisprudence laissent à ce magistrat une certaine liberté d'appréciation. Cette distinction est applicable en matière d'élections et ses conséquences sont importantes. Il y aura inexistence des opérations électorales lorsque les électeurs ne se seront pas rendus au scrutin, alors même que le maire aurait dressé un procès-verbal d'élection et aurait proclamé divers candidats. L'autorité compétente pourra valablement convoquer les collèges électoraux et faire procéder à des élections régulières sans attendre la décision du juge de l'élection saisi d'une protestation contre cette proclamation, ce juge n'aura pas à annuler l'élection si le réclamant justifia d'un intérêt suffisant, il devra déclarer qu'il y a inexistence, alors même que celle-

enfin elle n'aboutit jamais à l'annulation totale ou partielle des élections.

ci serait invoquée devant lui, pour la première fois, après les délais impartis par la loi pour attaquer les élections de la nature de celle qui aurait dû être effectuée. Cette hypothèse se réalisera, notamment, si les élections subséquentes sont attaquées pour cause de non annulation des opérations attestées par le procès-verbal mensonger. Si ce grief est le seul qui soit invoqué contre les élections attaquées, le juge le rejettera en se fondant sur la non existence des opérations prétendues (1).

Toutes les fois, au contraire, qu'il y aura eu des opérations, quelque irrégulières qu'elles aient été, la nullité devra être prononcée, faute de quoi elles produiront tous les effets d'opérations régulières et l'autorité supérieure ne pourra, en général, convoquer à nouveau les électeurs pour combler les vacances qui résulteront de la décision du juge de l'élection avant que cette décision ne soit rendue.

Qui peut demander la nullité. — Les personnes qui peuvent demander la nullité d'élections sont plus ou moins nombreuses selon l'ordre de l'élection. En général, ce sont tous les électeurs de la circonscription, les candidats, les citoyens qui font déjà partie de l'assemblée à laquelle doit appartenir le candidat dont l'invalidation est demandée, le préfet du département où ont lieu les opérations incriminées. Par circonscription il faut entendre tout le territoire dont les intérêts sont confiés à l'assemblée à laquelle appartient l'élu. Il en était autrement sous la précédente législation, les électeurs d'une section ne pouvaient attaquer les élections d'une autre section. (O. C.

1. Les candidats qui se présenteront postérieurement devront subir l'épreuve du premier tour de scrutin.

E. des 6 avril et 2 août 1836, él. de Dijon ; La Réole, 8 mai 1841, él. de Simone).

Devant quel juge l'action en nullité est-elle portée ? —

Les opérations, les actes soumis à l'examen du juge de l'élection sont de nature administrative. Les soumettre aux tribunaux ordinaires serait porter atteinte aux règles tracées par les lois des 16-24 août 1790 (tit. II, art. 13) et 16 fructidor an III sur la séparation des pouvoirs. Seuls les tribunaux administratifs peuvent donc être reconnus compétents pour statuer, et c'est à tort que l'on a voulu rechercher les motifs de la compétence du juge de l'élection dans les avantages que les juges amovibles peuvent offrir à un gouvernement tyrannique ou dans les garanties spéciales de science que l'on doit rencontrer chez des juges habitués à trancher les contestations où sont seules débattues les questions de droit administratif. Cette règle, dont nous trouvons la première application dans les lois des 12-20 août 1790, ch. I § 7, et 15-27 mars 1791, qui soumettaient l'examen des contestations relatives aux élections départementales et communales aux directoires créés par la loi des 7-11 septembre 1790, a été méconnue pendant quelque temps.

Les élections municipales (loi du 5 avril 1884, art. 37-40) ou qui ont un caractère municipal (maires et adjoints, délégués sénatoriaux, commissions syndicales en cas de modifications à la limite des communes), ainsi que les élections aux conseils d'arrondissement, sont portées devant le conseil de préfecture du département qui statue sauf appel au conseil d'Etat. Exceptionnellement et pour des raisons qui tiennent principalement à la nécessité de sauvegarder l'indépendance parlementaire, les élections

législatives sont vérifiées par la chambre : sénat ou parlement, où l'élu est appelé à siéger. Les chambres ne sauraient violer les dispositions légales. Aussi est-il intéressant de remarquer que lorsqu'elles statuent en droit, elles le font en s'inspirant de la jurisprudence du conseil d'Etat. Toutefois l'inobservation de la loi étant toujours limitée à un ou deux bureaux de vote, la question de droit est presque sans influence sur les résultats généraux d'une élection effectuée dans une circonscription de quelque étendue. C'est pourquoi la chambre des députés est appelée à se prononcer le plus souvent sur des questions de polémique électorale, de pression ou de corruption, les seules qui aient une portée générale. C'est ce qui explique la partialité que l'on reproche souvent à cette assemblée, et les abus qui ont motivé la loi du 31 juillet 1875 qui a enlevé aux conseils généraux la vérification des pouvoirs de leurs membres pour la confier au conseil d'Etat.

Deux questions se posent : Quelles sont les règles tracées par le législateur pour assurer l'exacte représentation du corps électoral, ou quels sont les événements qui peuvent entraîner l'annulation des élections ?

Quelle est l'étendue de la compétence, quel est l'office du juge de l'élection ?

Ce sont ces deux questions que nous nous proposons d'étudier.

TITRE I

DES CAUSES DE NULLITÉS.

Les vices susceptibles d'entacher une élection peuvent se ranger sous quatre chefs principaux.

Parfois ils dérivent du défaut de qualité de l'élu ou du défaut de capacité du votant ; d'autres fois, ils proviennent de la violation des formes prescrites par la loi ou seulement d'une atteinte portée au libre arbitre de l'électeur. Ne prennent place, évidemment, sous cette dernière rubrique, que les actes qui ne rentrent dans aucune des catégories qui précèdent. Cette première partie de notre étude se divise donc, tout naturellement, en quatre parties.

CHAPITRE PREMIER

VICES DE L'ÉLECTION TENANT AU DÉFAUT DE QUALITÉ DE L'ÉLU.

Pour être valablement élu il faut non seulement recueillir, comme nous l'avons dit, la majorité des suffrages mais, en outre, remplir certaines conditions.

Quelques-unes des conditions ainsi requises sous peine d'annulation de l'élection, présentent un caractère général ; elles s'appliquent à toutes les élections. D'autres sont spéciales à telle ou telle espèce d'élection. Les unes sont positives, par exemple celles d'être inscrit sur une liste électorale ou sur un rôle de contribution directe : les autres que par opposition nous appellerons négatives, obligent l'élu à ne pas se trouver dans telle ou telle situation déterminée, par exemple ne pas recevoir un traitement soumis à l'examen de l'assemblée élue, ne pas faire partie de deux assemblées de même nature, ne pas appartenir à tel ou tel tribunal.

Ces conditions constituent autant de dérogations au droit commun car l'éligibilité des citoyens est la règle normale. Toute mesure qui tend à refuser cette aptitude à un citoyen est une mesure restrictive qui ne doit pas être étendue au delà de ses termes. Les cas d'inaptitude

prévus par le législateur ne peuvent donc pas être augmentés par le juge de l'élection alors même qu'il existerait la plus grande analogie entre l'un d'eux et celui qui lui serait soumis.

Les conditions négatives se répartissent en deux groupes selon qu'elles ont trait à l'inéligibilité ou à l'incompatibilité. Nous reviendrons sur ces deux expressions et sur les différences qui existent entre les deux situations qu'elles impliquent.

Avant de passer à l'étude de ces conditions nous devons justifier l'expression d'aptitude dont nous nous sommes servi plus haut.

M. Laferrière (*Traité de la juridiction administrative*, I, p. 472) définit l'éligibilité entendue *lato sensu*, c'est-à-dire la réunion des conditions requises pour être élu, « l'aptitude à la fonction ou au mandat que l'élection a pour but de conférer ».

Cette définition est exacte. Les conditions d'éligibilité tiennent à la nature et à l'étendue de la fonction ou du mandat que l'électeur confère à son représentant. Ce sont autant de précautions que prend le législateur pour éviter que le choix de l'électeur ne s'égare sur des personnes qui n'auraient pas l'indépendance, l'honnêteté, le dévouement, la communauté d'intérêts, les connaissances qu'il est en droit d'exiger en pareil cas : ce ne sont pas des conditions de capacité. Si la loi parle de nationalité, d'âge, de situation de fortune, c'est qu'elle ne peut opérer une sélection *ut singuli* entre les citoyens ; pour indiquer les plus habiles, les plus dignes, elle est obligée de recourir à des présomptions générales tirées du degré d'instruction de l'importance des ressources des citoyens, de leur âge, de leur situation dans leur famille, etc.

La loi exige une certaine maturité d'esprit de l'électeur, de celui qui dispose de la chose publique ; il y a des mineurs en matière électorale comme en matière civile. En cette dernière, le mandant demeure toutefois libre d'un choix qu'il fait à ses risques et périls. Ainsi l'homme majeur peut choisir comme mandataire, dans une affaire spéciale, un mineur, une femme mariée. La capacité du mandataire n'est pas en question. Le seul point que doit examiner le mandant est celui de savoir si le mandataire est apte à remplir la mission qui lui est confiée, à défendre les intérêts dont il a la garde. Or l'on conçoit qu'il est possible en matière électorale comme en matière civile, qu'un mandant choisisse pour mandataire une personne dont la capacité personnelle est moindre que la sienne. Le fait, que le législateur, en vue de sauvegarder les intérêts généraux sur lesquels l'élu doit veiller, a imposé diverses obligations à celui-ci, ne change pas au regard du mandant la nature des conditions qu'il exige de son mandataire. A la vérité le mandat de l'élu n'est pas absolument semblable à celui que l'on rencontre en matière civile, mais il ne paraît pas y avoir entre eux de différence sur le point qui nous occupe (1).

SECTION I.

Conditions positives (2).

§ 1. — Des conditions générales à remplir pour être valablement élu.

La première condition est d'être électeur. Ce mot

1. L'intérêt de cette observation se présentera lorsque nous rechercherons quel doit être le juge de l'éligibilité.

2. Nous employons cette expression, qui entraîne celle de négative, pour éviter l'ambiguïté qui résulterait de l'usage, que l'on fait il est vrai habituellement, du mot capacité.

« électeur » doit s'entendre dans son sens le plus large et non pas dans le sens restreint de membre d'une assemblée élue et électrice (23 décembre 1892, *Rincèze*). Il faut donc être Français (1), être âgé de vingt-et-un ans et n'être pas privé de la capacité électorale.

Il faut être Français parce que la présence possible d'étrangers dans les assemblées élues pourrait devenir un danger pour le gouvernement des affaires publiques.

En second lieu il faut être majeur. C'est que le mandat de l'élu est toujours indéterminé dans ses détails. L'électeur indique, à grands traits, le sens dans lequel il veut voir trancher telle ou telle question, réaliser telle ou telle réforme ; il est obligé, par la force des choses, de laisser une grande liberté d'action à son mandataire. Il convient donc que celui-ci, appelé à prendre des décisions intéressant le pays, ait une expérience des affaires, des questions sociales, que le temps seul lui permet d'acquérir. Aussi le législateur exige-t-il en fait un âge plus élevé, encore, que celui que nous venons d'indiquer et qui varie d'ailleurs avec la nature de l'élection.

Enfin il faut ne pas être privé du droit électoral ainsi que le dit la loi du 5 avril 1884 (art. 32). Cette loi est la première qui s'exprime d'une manière aussi formelle. Elle n'a fait, toutefois, que confirmer la jurisprudence qui s'était formée sous l'empire du décret du 2 février 1852 et des lois électorales intermédiaires. Le décret organique du 2 février 1852 déclare indignes d'être élus les individus désignés aux articles 15 et 16 du même décret,

1. Le masculin ne comprend pas le féminin (arg. du mot *citoyen* de la loi du 5 avril 1884, art. 14 et du déc. rég. de 1852 art. 1^{er}, et de l'expression *Français jouissant de leurs droits politiques* du déc. org. de 1852, art. 12).

et l'article 6 de la loi du 10 août 1871 qui énumère les conditions spéciales de l'éligibilité aux conseils généraux, exige que les membres de ces assemblées soient citoyens. Plus simplement la loi du 30 novembre 1875 sur les élections des députés dispose que tout électeur est éligible.

Nous donnons plus loin le tableau des incapacités électorales (1).

Les incapacités énumérées dans ce tableau résultant de décisions judiciaires, ne sauraient être étendues soit à des cas analogues, soit à des condamnations de même nature prononcées par des tribunaux exceptionnels. C'est ainsi que l'individu condamné à l'emprisonnement pour atteinte à la liberté du travail, pour bris de clôture (20 novembre 1885, *Graillon*) est éligible. Nous renvoyons au surplus pour les cas douteux à ce qui sera dit à la section suivante touchant les nullités tenant au défaut de capacité du votant.

L'inaptitude aux mandats électifs existe dès l'instant que le jugement, que l'acte portant déchéance est devenu irrévocable. Elle peut être perpétuelle ou temporaire comme l'incapacité dont elle est la conséquence. Elle cesse avec cette incapacité, c'est-à-dire par la réhabilitation, l'amnistie et par l'expiration du laps de temps pour lequel l'incapacité était prononcée.

De plus, la capacité électorale ne pouvant s'acquérir par voie de prescription, il en est nécessairement de même de l'éligibilité, lorsque l'inaptitude tient au défaut de jouissance du droit de suffrage (8 mars 1889, *Bétracq*; 23 décembre 1892, *Rincèze*).

1. Les étrangers, les femmes, les mineurs sont inéligibles (6 mars 1893, *Poubeau*) parce qu'ils n'ont jamais eu l'exercice du droit électoral.

Le droit électoral peut se trouver suspendu dans diverses circonstances, par exemple en conséquence de l'état de détention ou de contumace de l'électeur ou bien de son séjour forcé dans une maison d'aliénés. On s'est demandé si ces causes ne devaient pas influencer sur l'aptitude à remplir le mandat électoral. La suspension du droit électoral dans ces conditions, ne saurait être assimilée à la perte du droit de suffrage, et la loi qui frappe d'inéligibilité l'indigne et l'incapable ne contient aucune disposition analogue en ce qui touche à la suspension de l'exercice du droit de suffrage (1). C'est ainsi que la chambre des députés n'a pas déclaré démissionnaire un de ses membres frappé d'aliénation mentale et enfermé dans un asile d'aliénés.

Si pour être éligible il faut être électeur, il n'est cependant pas nécessaire d'être inscrit sur une liste électorale (2). On peut être électeur sans être inscrit sur une pareille liste qui n'est, en réalité, qu'un moyen pratique et rapide d'établir authentiquement la capacité des votants lorsqu'ils se présentent au scrutin. Si la loi et la jurisprudence présument que les individus inscrits sur cette liste sont électeurs elle n'en conclut pas que seuls ces individus aient la capacité électorale (3).

1. Cependant le décret du gouvernement provisoire en date du 5 mars 1848 (art. 7) déclarait inéligibles les Français *suspendus de l'exercice des droits civiques* et l'article 79 (n° 8) de la loi du 15 mars 1849 déclarait inéligibles les *accusés contumax*.

2. Depuis longtemps la jurisprudence s'est formée en ce sens. (O. C. E. 12 décembre 1834 *canton de Burzet*, décisions du corps législatif des 19 novembre 1863, *él. de M. Welles de la Valette*, et 24 décembre 1869, *él. de M. Esquros*, de la Chambre des députés du 7 décembre 1891 *él. de M. Lafargue*).

3. Sous la rubrique générale d'électeurs inscrits, nous comprenons les électeurs porteurs d'une décision judiciaire ordonnant leur inscription.

La réciproque n'est pas vraie. Il ne serait pas exact de dire que tout électeur est éligible. Il est en effet un certain nombre d'électeurs qui ne peuvent se présenter utilement aux suffrages de leurs concitoyens.

Parfois il s'agit d'individus qui ont encouru une déchéance, tels sont ceux qui se trouvent privés du droit d'éligibilité par les tribunaux répressifs en exécution de l'article 42 n° 2 du Code pénal, les commerçants en état de liquidation judiciaire ou anciens faillisconcordataires ou déclarés excusables (loi du 4 mars 1889, art. 21 et 25). D'autres fois l'inaptitude tient aux fonctions exercées actuellement ou antérieurement par l'intéressé, aux services particuliers qu'il est appelé à rendre à l'Etat, au département, à la commune, à raison de sa profession.

Une autre condition générale qui a été introduite récemment dans notre législation à la suite des incidents soulevés par l'élection de M. Lafargue à la Chambre des députés, c'est d'avoir satisfait à la loi du recrutement (loi du 14 août 1893 portant modification de l'article 7 de la loi du 15 juillet 1889).

C'est ainsi que nous traduisons les termes employés par le législateur « *satisfait aux obligations imposées par la loi du 15 juillet 1889.* » Il en résulte que les citoyens qui ont été exemptés de tout ou partie des trois années obligatoires de service ou ont été réformés ne sont pas moins éligibles que ceux qui auront effectivement passé ces trois années sous les drapeaux. Cela résulte expressément de la discussion de l'article 7 de la loi de 1889 sur le recrutement et du rapport de M. Bernard à la Chambre des députés sur la loi de 1893.

Quant aux étrangers naturalisés après l'âge de vingt-

cinq ans, ils ne sont astreints qu'au service de la classe à laquelle ils appartiennent par leur âge (art. 12 de la loi du 15 juillet 1889). Ils seront donc éligibles s'ils ont pris part aux périodes d'instruction de leur classe. Ils le seront également, en vertu de la même règle, si leur classe se trouvant définitivement libérée au jour de leur naturalisation, ils n'ont fait aucun service. La commission de la chambre des députés chargée d'examiner le projet qui est devenu la loi du 14 août 1893, avait d'abord proposé de déclarer ces citoyens inéligibles mais elle y a renoncé.

Que faut-il décider à l'égard du Français qui, après avoir tiré au sort et avoir passé une ou plusieurs années sous les drapeaux, soit en temps de paix soit en temps de guerre, ou avoir été dispensé, mais non réformé, a évité de prendre part aux périodes d'instruction de vingt-huit ou treize jours ? Est-il inéligible ? L'affirmative n'est pas douteuse. Comme le faisait remarquer le rapporteur à la Chambre (10 novembre 1892) le service militaire doit être aussi rigoureux pour ceux qui ont à faire leurs vingt-huit ou treize jours que pour ceux qui font leur service actif, La loi du 15 juillet 1889 ayant, ainsi que cela est exposé dans le tableau des incapacités électorales dont il a été parlé plus haut, privé de ses droits électoraux et par suite frappé d'inéligibilité l'individu insoumis ou déserteur en temps de guerre, la loi nouvelle n'atteint que les omis insoumis ou déserteurs en temps de paix. L'inéligibilité de ces individus cesse du jour où ils ont satisfait à la loi du recrutement.

En employant l'expression « avoir satisfait aux obligations de la loi militaire » le législateur a seulement entendu frapper les individus qui ont évité de servir leur pays sous les drapeaux. Elle n'atteint donc pas ceux qui n'effectue-

raient pas en temps utile ou dans les conditions prévues par l'autorité militaire le dépôt ou la remise de leur livret ou qui ne répondraient pas exactement aux convocations ou qui se marieraient pendant leur présence au corps sans l'autorisation prescrite par la loi. Ce sont là de simples questions de discipline.

Quant à l'inéligibilité qui pourrait frapper le Français qui aurait pris du service dans l'armée étrangère sans l'autorisation du Gouvernement français, nous n'avons pas à en parler ici puisque son inaptitude sera la conséquence de la perte de la qualité de Français.

§ 2. — Conditions spéciales pour être valablement élu

Ces conditions varient avec l'ordre des élections. Elles tiennent à la nature des affaires confiées au citoyen proclamé. Elles sont relatives à la qualité de Français, à l'âge, au domicile de l'élu, à son inscription sur une liste électorale déterminée ou sur un certain rôle de contributions directes.

A. — *Qualité de Français.* — Pour être éligible, il faut être Français, mais en revanche tout Français n'est pas éligible à toute espèce d'élection. En effet, le Français qui n'a acquis cette qualité, par voie de naturalisation, que depuis le 26 juin 1889, est inéligible aux assemblées législatives : Parlement et Sénat pendant un laps de temps qui ne peut excéder dix ans et peut être réduit à une année. Comme toutes les lois qui régissent l'état des personnes la loi du 26 juin 1889 a saisi les intéressés dans l'état où ils se trouvaient lors de sa promulgation. Ceux qui, à cette date avaient acquis la qualité de Français

en vertu d'un décret de naturalisation n'étaient plus des étrangers tombant sous le coup de la loi de 1889 et par suite ils sont éligibles même aux Chambres sans avoir besoin de justifier d'une possession décennale de la qualité de Français. (En ce sens, Ch. dép., 15 novembre 1889, *él. de M. Mac-Adaras*).

Cette inéligibilité ne s'étend pas aux élections départementales et municipales. On comprend, en effet, que l'étranger qui vient d'être naturalisé ait intérêt à intervenir dans la gestion des affaires locales de la circonscription où il a fixé son principal établissement et que l'importance de cet établissement soit, d'un autre côté, une garantie pour les habitants de la circonscription ; alors même que cette garantie est insuffisante au regard de la Nation qui doit craindre de voir les affaires générales abandonnées aux mains d'un trop grand nombre d'anciens étrangers.

L'étranger naturalisé français est éligible aux élections locales dès que le décret de naturalisation a été promulgué (30 janvier 1885, *Mangiennes*), alors même que cette promulgation aurait eu lieu entre l'époque de la clôture de la liste et les opérations électorales. C'est une conséquence du principe posé précédemment que pour être éligible il faut tout d'abord être électeur, mais qu'il n'est pas nécessaire d'être inscrit sur une liste électorale. Il est éligible au Parlement et au Sénat dès l'expiration du délai de dix ans fixé par la loi de 1893 ou du délai moindre fixé par la loi spéciale qui l'a réduit. Ce délai a pour point de départ le jour de la promulgation du décret de naturalisation ou de la loi qui l'a réduit.

La restriction qui atteint l'étranger naturalisé fran-

çais ne frappe pas l'ancien Français qui recouvre cette qualité après l'avoir perdue.

La loi de 1889 tout en faisant un pas en arrière au regard de la législation qui l'a immédiatement précédée, laquelle conférait tous les droits du citoyen français à l'étranger naturalisé, est cependant moins rigoureuse que la loi des 3-11 décembre 1849 qui déclarait les étrangers naturalisés inéligibles à l'assemblée nationale si une loi spéciale ne leur en ouvrait l'entrée (art. 1^{er}).

B. — *Age*. — Pour la plupart des élections l'âge a été fixé à 25 ans. Nous en avons exposé les raisons. Les dispositions qui se sont succédé depuis 1848 n'ont pas varié en ce qui touche cette condition relativement aux élections législatives (décret-loi du 3 juillet 1848, décret organique du 2 février 1852, loi du 30 novembre 1875, art. 6), départementales (lois des 22 juin 1833 [art. 23, et 4,] 3 juillet 1848 [art. 14] et 10 août 1871 [art. 6,]), et municipales (lois du 3 juillet 1848, du 5 mai 1855, du 14 avril 1871, 7 juillet 1874, et 5 avril 1884 [art. 31]).

Ces trois sortes d'élections ont toujours été considérées depuis 1848, comme appartenant à un même système dont les bases, établies par la loi du 19 avril 1831, ont été adoptées par le décret du 2 février 1852 qui est encore aujourd'hui, le fondement de nos lois électorales.

Pour les élections au Sénat dont les délibérations sont appelées à arrêter les élans dangereux de la Chambre élue par le suffrage universel, l'âge est fixé à quarante ans par la loi du 9 décembre 1884 (art. 4, 2^e alinéa), qui a reproduit l'art. 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 (art 3).

C. — *Domicile*. — L'une des circonstances qui attachent une personne à défendre, à représenter les intérêts

d'une circonscription c'est, sans contredit, le voisinage de domicile, de résidence, avec ses mandants. Son influence se fait surtout sentir dans les élections locales.

La loi n'impose aucune condition de domicile ou de résidence aux candidats aux assemblées législatives. Une difficulté soulevée sur ce point a été tranchée en ce sens par le Corps législatif à l'occasion de l'élection de M. Welles de La Valette (séance du 19 novembre 1863 ; *Mon.* du 20 novembre). Au contraire sous la législation de 1831, la moitié des députés d'un département devaient avoir leur domicile dans le département (art 36 de la Charte).

La loi du 22 juin 1833 relative aux élections départementales imposait aux conseillers d'arrondissement seuls l'obligation d'être domiciliés dans le département. Le décret-loi du 3 juillet 1848 (art. 14) vint modifier ces dispositions en imposant aux conseillers généraux l'obligation d'être domiciliés, sans condition de durée, dans le département, et aux conseillers d'arrondissement celle d'être domiciliés dans l'arrondissement. Mais à côté de cette mesure restrictive du choix des électeurs, il déclarait équivalent à ce domicile le paiement d'une contribution directe dans le département ou l'arrondissement. Toutefois le nombre des conseillers non domiciliés était limité au quart de l'effectif de l'assemblée.

Telle est encore la législation en vigueur. La loi du 10 août 1871 qui régit les élections aux conseils généraux (art. 6) a modifié la loi de 1848 en faisant cesser le doute que cette loi laissait subsister quant à la durée du domicile par l'emploi de la formule *électeurs domiciliés dans le département*, les électeurs devant alors justifier d'une résidence annale. La loi de 1871 exige seulement que le

candidat domicilié dans le département justifie de sa capacité électorale indépendamment de toute inscription sur une liste de la circonscription ou de toute faculté de se faire inscrire spécialement sur une de ces listes. Il s'agit d'un domicile réel dans le département sans condition de durée. Le fait d'avoir six mois de résidence ne pourrait en tenir lieu.

En ce qui touche les élections municipales ou ayant un caractère municipal, la loi du 3 juillet 1848 reproduisant les dispositions de la loi du 21 mars 1831 exigeait que les conseillers municipaux eussent leur domicile réel dans la commune depuis un an (art. 9 et 5 combinés) ; mais l'obligation du domicile pouvait être remplacée par le paiement d'une contribution directe dans la commune. Toutefois le nombre des conseillers non domiciliés ne pouvait excéder le quart de l'effectif du conseil « *afin*, disait une circulaire du ministre de l'Intérieur du 24 juin de la même année, *de laisser au suffrage universel sa pleine liberté d'action dans le choix des membres du conseil de la commune* ». La loi du 14 avril 1871 (art. 4) revint à la législation antérieure mais la loi du 5 avril 1884 (art. 31) a de nouveau consacré le principe de la nécessité d'un domicile dans la commune pouvant être remplacé par l'inscription au rôle d'une contribution directe. Cependant tandis que les lois de 1848 et 1871 exigeaient un an de domicile réel dans la commune, la loi de 1884 n'impose qu'une condition de résidence.

Une simple résidence suffit. Cela résulte des termes de la loi ainsi conçue : *toutefois le nombre des conseillers qui ne résident pas dans la commune au moment de l'élection ne peut excéder le quart des membres du conseil*. Aucune durée n'est prescrite, il n'est donc pas nécessaire de justifier de

six mois de résidence comme en matière d'inscription sur la liste électorale ni même de l'établissement du domicile réel dans la commune (1).

On ne saurait tirer argument en sens contraire de la rédaction du premier alinéa du même article ainsi conçu : *sont éligibles les électeurs de la commune*. Cette rédaction est différente de celle du projet de loi qui, empruntant les termes de la loi du 14 avril 1871, portait : *sont éligibles les électeurs municipaux*, c'est-à-dire ceux qui ont six mois de résidence dans la commune ou qui y fixent leur domicile réel avant le 4 février de la même année, dernier délai pour réclamer leur inscription sur la liste électorale. A la vérité M. de Marcère faisait observer dans son rapport à la Chambre (séance du 6 juillet 1883, que les éligibles peuvent être : 1^o des électeurs municipaux, 2^o des personnes inscrites au rôle des contributions directes ; mais les termes de la loi sont sur ce point trop différents des termes de la loi du 14 avril 1871, pour que les deux dispositions puissent être interprétées dans le même sens. On ne saurait non plus tirer un argument d'analogie de l'article 6 de la loi du 10 août 1871 qui exige que le candidat soit domicilié. La loi de 1884 plus libérale, a adopté une solution intermédiaire entre cette législation et la loi du 5 mai 1855. Elle n'a d'ailleurs fait, en cela, qu'une application de la différence que nous avons signalée entre l'électorat et l'éligibilité : dans le premier cas il s'agit d'une question de capacité, dans le second, d'une question d'aptitude.

1. Cependant le décret du 7 avril 1884 qui règle les conditions de l'électorat et de l'éligibilité en Algérie exige une résidence de trois années dans la commune (28 novembre 1884, Bône).

Toute autre interprétation de la loi de 1884 aurait pour effet de prononcer des déchéances, de créer des cas d'incapacité qui ne sont pas écrits dans la loi.

Une simple résidence suffit donc. L'arrêt du conseil d'Etat du 23 décembre 1892 (*él. de Comblanes*) qui semble exiger le domicile ne paraît pas trancher la question en sens contraire, car au jour de l'élection, le candidat invalidé n'habitait pas la commune où il avait été proclamé. Nous en dirons autant de l'arrêt du 25 mars 1893 (*él. de Saint-Pierre-du-Bû*) où il est parlé du principal établissement du candidat (1).

Cette résidence doit être effective et avoir un caractère de continuité (30 mars 1889, *Sainte-Lucie-de-Tallano*). Ainsi a été invalidé pour défaut de résidence dans une commune au jour de l'élection, un candidat qui habitait cette commune pendant quelques mois de l'année, où il faisait élever ses enfants et où il était inscrit sur la liste électorale, parce qu'il avait son domicile réel dans une ville voisine qu'il habitait au temps de l'élection et où sa profession l'obligeait à se rendre presque tous les jours lorsqu'il séjournait dans la commune où il avait été proclamé (23 juin 1893, *Soulac*). Il en est autrement lorsque la discontinuité de la résidence tient à la profession du candidat, profession qui l'oblige à faire des absences irrégulières et plus ou moins prolongées (25 mars 1893, *Saint-Pierre-du-Bû*).

Si la résidence ne devait être que momentanée, établie

1. Dès qu'il cesse de résider dans la circonscription, le candidat qui d'ailleurs n'y paie pas d'impôt, cesse d'y être éligible et son élection doit être annulée malgré son inscription sur la liste électorale (17 janvier 1879, *Veyras* : nous aurons plusieurs fois l'occasion de revenir sur cette décision).

seulement en vue de l'élection, la fraude prouvée pourrait entraîner l'invalidation du candidat.

L'établissement du domicile politique ne peut équivaloir à la fixation du domicile réel ou de l'habitation dans la commune (23 juin 1893, *Soulac*), alors même que le candidat aurait déclaré à la mairie son intention d'établir son domicile politique dans la commune (10 février 1893. *Auberive*).

La résidence suffit donc. En est-il de même de l'établissement du domicile réel avant le jour de l'élection, si d'ailleurs le candidat n'a pas encore à cette date résidé au lieu où il a fixé son principal établissement et s'il n'est ni contesté ni contestable qu'il a effectivement transporté en ce lieu le siège de ses affaires, de ses intérêts ? L'affirmative ne paraît pas douteuse ; elle a été consacrée par l'arrêt du conseil d'État du 10 février 1893 (*él. d'Auberive*) où se lit le considérant suivant : *Considérant qu'il n'est pas contesté qu'il* (le candidat proclamé) *n'avait pas un domicile réel à Auberive*. Cette manière de voir résulte encore du rapport de M. de Marcère déjà cité (*ch. dép. séance du 6 juillet 1883*) où il est dit que le conseil municipal doit être ouvert aux forains, c'est-à-dire à ceux qui ne sont pas domiciliés dans la commune ou qui n'y sont pas électeurs (1).

Les circulaires ministérielles soutiennent cependant depuis 1884, une opinion différente. D'après ces instructions, pour être éligible dans une commune il faut y être électeur, ce qui exclut non seulement tous les

1. Notons par avance, nous y reviendrons plus tard, qu'un candidat domicilié ou résidant dans une section de commune peut-être valablement élu dans une autre section, p. 46 (*él. de Miramont*).

individus qui ont établi leur domicile réel dans la commune postérieurement au 4 février de l'année de l'élection et tous ceux qui y résident au jour de l'élection, même depuis onze mois, s'ils n'avaient pas six mois de résidence au 31 mars de la même année, mais encore tous les citoyens non inscrits bien qu'ils soient à même de justifier de leur droit à figurer sur la liste électorale de la commune. Cette solution conséquence d'une confusion entre la capacité électorale et l'aptitude élective est bien éloignée de la disposition libérale de l'article 6 de la loi du 10 août 1871 dont le législateur s'est cependant, il l'a dit lui-même, très fortement inspiré en cette matière.

Pour les élus de la ville de Paris, une simple résidence ne suffit pas, ils doivent être domiciliés, mais aucune condition de durée ne leur est imposée (lois des 16 septembre, 10 août et 14 avril 1871 combinées).

En résumé, dans notre législation actuelle, sauf en ce qui concerne les élections législatives, l'élu doit justifier d'un domicile ou d'une résidence. Toutefois, dans certains cas, il peut, quoique ne résidant pas, ou n'étant pas domicilié, voir son élection validée ; c'est lorsqu'il est légalement tenu de payer une contribution dans la circonscription. La loi, en effet, considère, sous une réserve dont il sera parlé ultérieurement, cette obligation comme révélant des attaches, entre le candidat et ses concitoyens, aussi étroites que celles qui résultent de l'établissement de la résidence ou du domicile de ce candidat dans la circonscription (1).

1. L'adjoint spécial nommé dans un hameau doit y résider (30 mars 1889 *Sainte-Lucie-de-Tallano*) ; les conseillers municipaux algériens élus au titre musulman doivent justifier de trois années de résidence (D. du 7 avril 1884).

D. — *Paiement d'une contribution.* — Lorsqu'il s'agit d'élections locales, la loi fait de l'habitation la condition principale de l'éligibilité. Cependant elle admet comme équivalent, dans une certaine mesure, le fait d'être imposé pour une valeur d'ailleurs quelconque, à une contribution de la circonscription (1).

Avant 1848 ces deux conditions étaient cumulées ; pour être éligible il fallait à la fois justifier d'un domicile et du paiement d'une contribution dont le minimum était déterminé. Dès la mise en pratique du suffrage universel, la loi, tout en réservant aux plus imposés une participation à la gestion des affaires locales, n'exigea plus des conseillers que l'une des deux conditions : domicile ou contribution aux charges. Depuis 1882 les plus imposés n'ont plus, en cette qualité, entrée dans les assemblées locales.

Les citoyens non domiciliés dans la circonscription sont tenus désormais d'être inscrits sur les rôles de l'une des contributions directes qui se paient dans cette circonscription ou de remplir les conditions requises pour pouvoir réclamer leur inscription sur ces rôles. (25 novembre 1892, *Chanceaux* ; 13 janvier 1893, *Collonges*).

Les lois des 10 août 1871 et 5 avril 1884 parlent d'inscription au rôle et non du paiement de l'impôt. En cela elles diffèrent des lois antérieures qui exigeaient le paiement de la contribution. En conséquence seraient inéligibles les tiers qui, de leur propre mouvement ou en exécution d'engagements, acquitteraient des impôts qui, régulièrement, doivent frapper d'autres personnes. Ainsi le fermier ne peut invoquer le paiement de la contribution

1. La loi du 5 mai 1855 n'imposait pas l'obligation du domicile et par suite n'exigeait pas le paiement d'une contribution.

foncière qu'il acquitterait au nom du propriétaire (12 mai 1893, *Souilhanel*).

Comme le fait observer M. Laferrière (*loc. cit.* t. II, p. 313), *ce qui confère l'éligibilité, d'après le vœu de la loi, ce n'est pas une cote de contribution et le versement de son montant dans une caisse publique, c'est l'existence d'une matière imposable qui fait présumer une certaine solidarité d'intérêts entre le candidat non domicilié et la commune ou le département qu'il aspire à représenter.*

La nécessité de la justification du droit à l'inscription au rôle d'une contribution consacrée pour la première fois par la loi du 10 août 1871 relativement aux conseils généraux ne l'a été, en ce qui concerne les conseils municipaux qu'en 1884. Aucun texte n'est intervenu en matière d'élections aux conseils d'arrondissement. Or aux termes de la loi du 3 juillet 1848 (art. 14), « sont éligibles aux conseils d'arrondissement les citoyens qui, « sans y être domiciliés (dans l'arrondissement) y paient « une contribution directe ». Aussi, en 1887, la question se posait-elle de savoir s'il y avait lieu d'étendre aux élections des conseils d'arrondissement, malgré les termes de la loi de 1848, les dispositions des lois de 1871 et 1884. Un arrêt en date du 5 août 1887 (*él. de Gannat*), a résolu la question dans le sens de l'affirmative : *Considérant, dit l'arrêt, que le sieur Delarue était propriétaire antérieurement au 1^{er} janvier 1886 d'un immeuble à Gannat et que par suite il était imposable à cette date au rôle de la contribution foncière de la dite commune, que dans ces circonstances, et bien que la mutation de cote n'eût pas été faite à son nom avant l'année 1886, il devait être considéré comme payant la contribution foncière dans l'arrondissement de Gannat.*

Il est à remarquer d'ailleurs que le conseil d'Etat n'avait pas attendu que la loi de 1884 eût reproduit la loi du 10 août 1871 pour résoudre, d'une manière générale, la question en ce sens. Au lendemain de la promulgation de cette dernière loi, il avait fait une première application des principes nouveaux en décidant que le citoyen, qui a aliéné la propriété qu'il possédait dans une commune avant le premier janvier de l'année de l'élection et qui par suite, ne devrait pas figurer sur le rôle de la contribution foncière de cette commune, est inéligible au conseil municipal de ladite commune (29 décembre 1871 *él. de Sinard*). « *Considérant, dit-il, qu'en effet, il (le candidat) n'a plus dans la commune les intérêts dont le paiement d'une contribution est le signe aux yeux du législateur,...* que s'il en était autrement le vendeur pourrait, par une entente avec l'acquéreur rester inscrit sur le rôle des contributions et conserver ainsi ses droits électoraux dans une commune à laquelle il serait au reste devenu étranger. » Cet arrêt ne fut pas isolé. Les mêmes principes furent proclamés et appliqués de nouveau le 31 mars 1882 (*él. d'Annay*). Cette fois il s'agissait de savoir si le citoyen qui avait acquis avant le premier janvier de l'année de l'élection, une propriété sise dans la commune, était éligible dans cette commune, bien que la mutation de cote n'eût pas été opérée « *Considérant, disait l'arrêt, que le sieur G. est devenu propriétaire en 1880 d'immeubles sis dans la commune d'Annay et que par suite il était imposable au rôle de la contribution foncière de la dite commune à la date du premier janvier 1881, que dans ces circonstances et bien que la mutation de cote n'eût pas été faite à son nom antérieurement à l'année 1881, il devait être considéré comme*

payant une contribution foncière dans la commune (1). »

Cette jurisprudence s'appuyait, en outre sur l'argument d'analogie qu'elle puisait dans la loi sur les conseils généraux, sur la discussion de la loi du 14 avril 1871 dans laquelle l'obligation de payer une contribution avait été introduite par un amendement de M. Peltereau-Villeneuve afin que les éligibles « *eussent une attache, un intérêt véritable dans l'association communale* ». Le paiement de l'impôt, l'inscription au rôle sont des moyens de prouver l'existence de cette attache, mais le juge de l'éligibilité n'est pas obligé de s'y tenir.

Pour être éligible le citoyen non domicilié ou non résidant doit donc être inscrit, au premier janvier de l'année de l'élection sur le rôle d'une contribution directe de la commune, sous peine de voir son élection invalidée. Cette condition est suffisante, notamment il n'y a pas lieu de s'arrêter au point de savoir si, la commune étant sectionnée, le candidat élu par une section est imposable dans une autre section et non dans celle où il a été proclamé, (23 février 1889, *Saint-Nicolas*).

Nous nous trouvons ainsi amené à signaler deux différences entre les conditions de l'électorat et les conditions de l'éligibilité.

Pour être éligible il suffit de justifier qu'on devait être inscrit au rôle au premier janvier de l'année ; pour être électeur il faut, de toute nécessité y être inscrit. Il en résulte parfois que le citoyen qui devait être inscrit

1. A la vérité le conseil d'Etat avait déjà entrevu, cette doctrine, avant la loi du 10 août 1871. V. en effet le décret en Conseil d'Etat du 23 mars 1870, él. au conseil général de *Saint-Pierre-Eglise*. Nous ne reproduisons pas cet avis qui ne présente plus qu'un intérêt rétrospectif.

au rôle ne peut obtenir son inscription sur la liste électorale et que la qualité d'électeur de la commune est reconnue à celui qui, depuis longtemps quelquefois, a cessé de devoir la contribution mais dont le nom figure encore au rôle, aucune mutation de côté n'ayant été opérée. Il serait à souhaiter qu'on étendît à l'électorat les dispositions libérales et logiques des lois sur l'éligibilité d'autant plus, semble-t-il, qu'il y a dans les deux cas même raison de décider.

La seconde différence ne présente d'intérêt qu'en ce qui touche la contribution des patentes. On sait qu'il est dressé au cours de l'année des rôles supplémentaires des patentes. Pour être éligible il faut non seulement être inscrit sur un pareil rôle mais établir que le droit d'y figurer est antérieur au premier janvier (16 novembre 1888 *Saint-Urcize*; 3 février 1893, *Chastel-Nouvel* (1), tandis que pour être électeur il suffit que l'inscription au rôle ait été opérée avant le 4 février, terme extrême pour réclamer une inscription sur la liste électorale.

Les seules contributions dont le paiement confère l'éligibilité sont les contributions directes : foncière, personnelle, mobilière, portes et fenêtres et patentes. Les taxes assimilées, telles que la taxe des chiens, ne confèrent pas l'éligibilité (24 mars 1893, *Biaches*) ; il en est de même des taxes perçues dans un intérêt privé, mais sur des rô-

1. L'annualité de l'impôt qui fait remonter l'effet de l'inscription, au 1^{er} janvier de l'année, ne fait pas que l'intéressé soit en mesure de justifier qu'il devait être inscrit au rôle au 1^{er} janvier (6 février 1885, *Equancourt*, 9 novembre 1888, *Socqueville*).

les dressés dans la forme des rôles des contributions directes, telles que les taxes recouvrées en matières d'associations syndicales.

Il suffit d'être inscrit au rôle d'une seule des contributions directes ; il n'est pas nécessaire de justifier du droit à l'inscription au rôle de deux ou plusieurs de ces contributions.

Il n'est pas non plus nécessaire que le candidat soit redevable de l'impôt depuis un laps de temps plus ou moins long. Il suffit que le droit à l'inscription soit antérieur au premier janvier de l'année de l'élection.

Nous n'avons pas à parler des personnes qui ont le droit de figurer sur les rôles des contributions directes. Nous rappellerons seulement les dispositions essentielles des lois qui peuvent s'appliquer aux citoyens non domiciliés. La cote personnelle ne leur est pas applicable, qu'elle s'acquitte en argent ou subsidiairement sous forme de prestations en nature. Les contributions mobilière et des portes et fenêtres sont attachées à l'habitation : le locataire, le fermier la doivent, alors même qu'ils seraient imposés aux contributions personnelle-mobilière et des portes et fenêtres dans une autre commune (25 mars 1893, *Loxéville*). L'impôt foncier est dû par le propriétaire, qu'il ait acquis à titre gratuit (24 mai 1885, *Loubers*), ou à titre onéreux (1^{er} mai 1885, *Cocurès* ; 14 février 1891, *Saint-Maur-les-Fossés*), à titre définitif ou sous condition résolutoire, tant que la condition n'est pas accomplie et que les obligations spéciales imposées par la loi, dans certains cas, pour assurer le retour de la propriété au précédent propriétaire n'ont pas été exécutées. Si l'immeuble est indivis, quelle que soit la cause de l'indivision, il est dû par tous les copropriétaires.

res (7 avril 1879, *Saint-André-de-Cubzac* ; 17 juillet 1885, *Portet* ; 5 mai 1893, *Villeneuve-d'Arnon*) (1). Si la propriété est démembrée il est dû par les personnes qui en ont la jouissance, à l'exclusion du nu-propriétaire (16 décembre 1893, *Saint-Vincent*) : l'usufruitier, conventionnel, légataire ou légal : ainsi il est dû par le mari dans tous les cas où il a la jouissance des biens de sa femme (15 octobre 1878, *Cocurès* ; 23 mars 1880, *Saint-Maurice* ; 9 mai 1885, *Trévol*), par le père qui a l'usufruit des biens de ses enfants mineurs (10 novembre 1876, *Saint-Félicien*), etc. La contribution des patentes est due par tout individu qui exerce un commerce dans la commune (9 juin 1893, *Mano*).

Il peut arriver que des citoyens non indigents propriétaires d'immeubles soient temporairement exemptés d'impôt, cette circonstance ne les rend pas inéligibles car ce qui fait l'éligibilité c'est la matière imposable et cette matière existe. Au surplus la dispense implique le droit à l'inscription.

La loi a apporté une exception aux règles étroites que nous avons exposées en faveur des élections aux conseils généraux. Cette exception est relative à la propriété foncière. Les motifs de la loi paraissent découler de cette double considération qu'après l'habitation c'est la propriété qui constitue le lien le plus étroit entre le candidat et la circonscription et que les héritiers continuent la personne du défunt. Le premier de ces motifs avait trouvé sa consécration dès la Révolution. On sait en effet,

1. Ceci ne s'applique pas, bien évidemment, quand il s'agit d'un immeuble appartenant à une société jouissant de la personnalité civile, puisque dans ce cas les associés ne sont pas copropriétaires.

que la constitution de 1791 assurait une représentation propre à la propriété foncière (249 députés). Le second est particulièrement vrai en matière électorale ; l'on a vu maintes fois les membres d'une même famille occuper, de père en fils, le même emploi électif. En conséquence, la loi du 10 août 1871 confère l'éligibilité aux citoyens non domiciliés qui ne peuvent justifier qu'ils avaient le droit d'être inscrits aux rôles des contributions au premier janvier de l'année de l'élection, mais qui ont hérité, depuis ce jour, une propriété foncière dans le département.

Cette expression hérité doit être entendue largement. Elle doit s'appliquer non seulement aux héritiers du sang mais encore aux légataires universels ou à titre universel que notre législation assimile aux héritiers naturels. Le conseil d'État a même reconnu que le légataire à titre particulier pouvait bénéficier de cette disposition (1^{er} août 1884, *Vignory*). Il a vraisemblablement puisé sa raison de décider ainsi dans les principes qui l'ont guidé en 1871, 1882 et 1887, pour la résolution des difficultés soulevées à l'occasion des élections de Sinard, Annay et Gannat.

Cette disposition de la loi de 1871 ne s'applique qu'à la propriété foncière et jamais aux acquisitions faites à titre onéreux. Cependant l'héritier qui aurait exercé le retrait successoral devrait en bénéficier, de même l'héritier qui se serait rendu acquéreur d'un immeuble de la succession de son *de cujus* à la suite d'une licitation, alors même que cette licitation aurait donné lieu de la part de l'enregistrement à la perception de droits de vente ordinaires. L'éligibilité pourrait être également réclamée par le citoyen qui se trouverait mis en possession d'un im-

meuble sis dans la circonscription qu'il n'habite pas, par un partage d'ascendant effectué postérieurement au premier janvier ; mais non par un candidat devenu propriétaire à titre d'avancement d'hoirie par voie de constitution de dot à l'occasion d'un mariage célébré après le premier janvier (1). A plus forte raison déclarerons-nous inéligible le candidat qui n'est devenu propriétaire postérieurement au premier janvier que par voie de donation entre vifs.

Cette disposition libérale de la loi de 1871 n'a pas été reproduite par la loi municipale de 1884, elle ne saurait donc être invoquée par le candidat aux élections municipales (14 décembre 1888, *Lizeroy* ; 18 avril 1891, *Saint-Sauveur*). Elle ne pourrait être invoquée non plus par le candidat au conseil d'arrondissement.

S'applique-t-elle à Paris ? La ville de Paris est soumise à la loi du 5 mai 1855, et à la loi du 14 avril 1871 qui exige le paiement d'une contribution (nous avons vu comment l'on doit entendre dorénavant l'expression payer) et à la loi du 10 août qui exige un simple domicile au jour de l'élection. Cette dernière loi, qui a été rendue applicable au conseil général de la Seine par la loi du 16 septembre de la même année, a-t-elle abrogé, *parte in qua*, la loi du 14 avril 1871 qui sur le point qui nous occupe avait modifié la loi de 1855 ? Nous ne le pensons pas. Sans doute tout membre du conseil municipal de Paris fait de droit partie du conseil général de la Seine ; mais avant d'être conseiller général il doit être conseiller mu-

1. Cependant l'article 7 de la loi du 19 avril 1831 dispensait de toute condition de temps non seulement le possesseur à titre successif, mais encore le possesseur par avancement d'hoirie.

nicipal et par suite remplir les conditions d'éligibilité prescrites par la loi municipale.

L'inscription au rôle n'est pas considérée par le législateur comme équivalant, d'une manière complète, à l'habitation. Le nombre des candidats étrangers à la circonscription est en effet limité au quart du nombre des conseillers dont l'assemblée doit être composée. Il peut donc arriver qu'un candidat se trouvant dans les conditions qui viennent d'être étudiées, voie son élection invalidée. Ce fait se produit toutes les fois que le nombre des conseillers non domiciliés ou non résidants excède le quart de l'effectif de l'assemblée.

Dans quel ordre le juge de l'éligibilité doit-il procéder aux invalidations ? La question ne se pose plus aujourd'hui pour les députés, la législation actuelle n'ayant pas reproduit l'article 3 de la charte de 1830 ; elle n'intéresse plus que les candidats aux élections locales : départementales et communales (1).

Il faut distinguer selon que les conseillers étrangers que l'on désigne communément sous le nom de forains sont issus d'un même scrutin ou non. L'antériorité d'élection détermine toujours la préférence, quel que soit le nombre des suffrages réunis par les candidats en présence. Lorsqu'il s'agit de candidats proclamés le même jour la

1. Nous ferons remarquer, en ce qui concerne les élections municipales, que dans les communes divisées en sections électorales on ne doit pas considérer comme forains les conseillers élus dans une section et domiciliés dans une autre. Le sectionnement, œuvre arbitraire du conseil général, ne peut entraîner une inéligibilité non écrite dans la loi (23 février 1889, *Saint-Nicolas*). Tout candidat éligible dans une commune est donc éligible dans une section quelconque de la commune (24 décembre 1892, él. de *Miramont*).

préférence est donnée à ceux qui ont obtenu le plus grand nombre de voix.

Le juge de l'élection doit donc proclamer dans la mesure du maximum légal les forains nommés les premiers en date et faire porter les invalidations sur ceux qui ont été nommés postérieurement (23 juin 1893, *Soulac*) et entre candidats proclamés le même jour annuler l'élection de ceux qui ont recueilli le moins de suffrages, remontant de celui qui en a le moins à celui qui en a le plus (8 mars 1889, *Saint-Clément* ; 23 décembre 1892, *Comblanes*) ; à égalité de voix la préférence est donnée au plus âgé (17 mai 1889, *Torgia-Cardo*) (art. 31 et 49 de la loi du 5 avril 1884).

E. — *Inscription sur une liste électorale.* — Pour être éligible il faut être électeur. Il n'est pas nécessaire, du moins en général, d'être inscrit sur une liste déterminée (1).

Pour être éligible aux assemblées législatives il suffit d'être électeur indépendamment de toute inscription sur une liste quelconque. Il en est de même en ce qui concerne les conseils généraux. L'article 6 de la loi du 10 août 1871, qui astreint le candidat à justifier seulement qu'il pouvait être inscrit au jour de l'élection sur une liste électorale, doit s'entendre d'une liste quelconque, du département où a lieu l'élection ou de tout autre. (6 avril 1887, *Melun*). La véritable condition d'éligibilité c'est l'habitation.

Pour être éligible au conseil d'arrondissement il faut être électeur, dit la loi du 3 juillet 1848 (art. 14). La ques-

1. Les indigènes algériens élus au titre musulman doivent être inscrits sur la liste électorale de la commune (Décret du 7 avril 1884, art. 2).

tion a été controversée de savoir s'il faut être électeur dans l'arrondissement ou si, les autres conditions de l'éligibilité étant d'ailleurs remplies, il suffit d'être électeur, c'est-à-dire Français, non privé de la jouissance des droits politiques. La loi de 1848 ne fait aucune distinction, aussi estimons-nous qu'il faut entendre cette expression dans son sens large. Cette manière de voir a été partagée par le conseil d'Etat qui a déclaré éligible au conseil d'arrondissement un candidat qui n'était pas électeur dans l'arrondissement (11 février 1881, canton de *Loudun*).

La loi du 5 avril 1884 déclare éligibles aux conseils municipaux (art. 31) les électeurs de la commune. Que ces mots puissent s'appliquer aux citoyens qui, sans être inscrits sur la liste électorale de la commune, auraient pu s'y faire inscrire, cela ne paraît pas douteux. C'est la règle générale dans notre législation (27 février 1885, *Villecomtal*, 7 août 1890, *Madacon* ; 13 janvier 1893, *Collonges*). Mais faut-il être absolument électeur dans la commune ? La loi du 14 avril 1871 (art. 4) déclarait éligibles non pas les électeurs de la commune mais les citoyens domiciliés dans la commune depuis un an. Le législateur de 1884 s'est fortement inspiré de cette loi ainsi que de la loi du 5 mai 1855. Cependant s'il limite le nombre des conseillers forains il ne range plus dans cette catégorie que les citoyens qui ne sont ni domiciliés ni résidants dans la commune. De plus, en substituant à la rédaction du projet primitif qui portait *sont éligibles les électeurs municipaux* l'expression *les électeurs de la commune*, il semble bien avoir voulu donner un caractère plus libéral à son œuvre et la mettre en harmonie avec la loi sur les conseils généraux.

La question s'est posée en 1887, de savoir si l'on doit considérer comme liste électorale la liste des délégués sénatoriaux. Cette liste est composée de membres désignés par la loi : députés, sénateurs, conseillers généraux et d'arrondissement, et de personnes élues par les conseils municipaux. Une pareille liste, on le comprend, ne permet pas de présumer que l'inscrit jouit de la capacité électorale puisqu'elle n'est composée que de personnes issues de l'élection, nommées en vue d'une élection déterminée, d'élus dont l'élection peut être cassée et qui se trouvent sans qualité dès qu'il a été procédé à l'élection en vue de laquelle ils ont été désignés (1^{er} avril 1887, *canton de Domène*).

Est-on nécessairement éligible dès l'instant qu'on se trouve inscrit sur une liste électorale de la circonscription dans laquelle on se présente, alors qu'on ne remplirait pas l'une des autres conditions, par exemple si l'on n'est pas domicilié, si l'on ne réside pas, si l'on ne paie pas d'impôt dans cette circonscription. On a cru pouvoir s'appuyer, pour soutenir l'affirmative sur quelques décisions du conseil d'Etat, entre autres sur celles des 27 mars 1885 (*él. du canton de Warneton-Sud*), 11 janvier 1889 (*él. de Redon*), qui paraissent confirmées par un arrêt du 10 juillet 1893 (*él. de Saint-Jean-de-Cornier*). Les décisions de 1885 et de 1889 sont rédigées comme il suit : *Considérant que le sieur X. est inscrit sur la liste et que cette inscription n'est infirmée par aucune décision de l'autorité compétente et qu'il n'est pas allégué que le sieur X. ait été dans un des cas d'incapacité ou d'incompatibilité prévus par la loi.*

Il ne paraît pas exact de tirer de ce considérant les conséquences qu'on en a voulu déduire. Le juge de l'élection statue seulement sur les griefs invoqués devant lui.

Quand un individu est inscrit sur une liste électorale il est présumé électeur et cette présomption ne peut tomber que si l'on invoque tout au moins l'incapacité électorale du candidat. Pourrait on soutenir qu'un individu indigne et néanmoins inscrit sur une liste électorale peut siéger dans une assemblée élue, si l'on allègue devant le juge son indignité. L'inscription sur les listes n'est qu'une présomption de capacité électorale et ces listes, établies en vue de faciliter les opérations matérielles du scrutin ne peuvent lier le juge de l'éligibilité qui n'examine qu'accessoirement et une à une les conditions générales communes à l'électorat et à l'éligibilité. Une pareille inscription ne peut donc par elle même et à elle seule conférer l'éligibilité. Au surplus lorsqu'il s'agit d'éligibilité les lois électorales ne parlent nulle part d'électeur inscrit, mais seulement d'électeur, laissant au juge de l'éligibilité, toute liberté, toute latitude, pour examiner si le candidat proclamé remplissait à la date prévue par la loi, les conditions de l'électorat tout comme les autres conditions de l'éligibilité; ce que le juge ne peut faire c'est de prescrire l'inscription de l'intéressé sur une liste électorale ou sa radiation de cette liste.

En conséquence dès l'instant que l'une des conditions requises pour l'inscription sur la liste électorale vient à faire défaut les électeurs sont fondés à réclamer l'invalidation du candidat proclamé, malgré son inscription sur la liste (17 janvier, *Veyras*). Il en serait ainsi alors même que l'inscription serait la conséquence, non d'une manœuvre, ce qui donne compétence au juge de l'élection, mais d'une erreur (11 mars 1892, *él. du délégué mineur de Giromagny*).

Une dernière question se présente. Le candidat pro-

clamé inscrit sur une liste électorale de la commune, mais non domicilié ou résidant au jour de l'élection, éligible cependant comme payant une contribution directe, compte-t-il au nombre des forains ? Nous n'hésitons pas à nous prononcer pour l'affirmative. Lorsqu'elle limite au quart le nombre des conseillers d'une assemblée qui peuvent ne pas habiter la circonscription, la loi ne fait aucune distinction selon que ces conseillers sont ou ne sont pas inscrits sur la liste électorale de la circonscription. D'un autre côté, l'inscription au rôle ou le droit d'y figurer au 1^{er} janvier permettant d'être à la fois inscrit dans une circonscription et élu dans une autre, il pourrait arriver que la majorité de l'assemblée fût composée de personnes étrangères à la circonscription, n'y possédant peut-être que des terres incultes et de peu d'étendue ; le but de la loi serait manqué. Jusqu'en 1878 le conseil d'Etat a cependant décidé que ces conseillers ne devaient pas compter parmi les forains (2 août 1878, *Sainte-Eulalie-d'Ambérès*) ; mais depuis il s'est constamment prononcé dans notre sens (8 mars 1889, *Saint-Clément* ; 17 mai 1889, *Torgia-Cardo* ; 3 juin 1893, *Soulac*).

F. — *Nécessité d'appartenir à une assemblée délibérante.* — Cette obligation n'est imposée qu'aux membres des commissions départementales qui doivent faire partie du conseil général (loi du 10 août 1871, art. 69) et aux maires et adjoints qui doivent être choisis, sous peine de nullité de l'élection, parmi les membres du conseil municipal (loi du 5 avril 1884, art. 75 — C. E. 20 février 1885, *Lavegrune*), il importe peu d'ailleurs que ces magistrats résident ou non dans la commune. Exceptionnellement les adjoints spéciaux peuvent être choisis en dehors de cette

assemblée, mais il faut alors, sous peine d'invalidation de l'élection, qu'aucun conseiller municipal ne réside dans le hameau où est créé le poste d'adjoint spécial.

Cette circonstance que l'on fait partie d'une assemblée élue peut quelquefois conférer l'éligibilité. C'est ce qui se produit en matière d'élections de délégués sénatoriaux. Les conseils municipaux peuvent choisir pour délégués des citoyens quelconques de la commune ; ils peuvent aussi porter leur choix sur les conseillers municipaux forains, inscrits ou non sur la liste électorale de la commune (loi du 2 août 1875, art. 2 *in fine*) alors qu'ils ne peuvent utilement voter pour les éligibles au conseil municipal qui n'habitent pas la commune et qui ne sont pas inscrits sur la liste des électeurs de cette commune. Une situation analogue se présente lorsqu'une personne inéligible au conseil municipal a été proclamée et que son élection n'a pas été attaquée ou ne l'a pas été en temps utile ; elle peut être élue maire ou adjoint si d'ailleurs elle ne se trouve pas dans un cas particulier d'incompatibilité.

Mais ce n'est là, qu'une exception. Ainsi un député un sénateur, n'est pas pour cela éligible aux conseils municipaux ou départementaux de la circonscription qu'il représente à la Chambre ou au Sénat.

1. L'empêchement du conseiller municipal qui habite le hameau est équivalent au défaut de résidence (loi du 5 avril 1884, art. 75).

SECTION II.

Conditions négatives

§ 1^{er}. — Généralités sur l'inéligibilité et l'incompatibilité.

Les conditions que nous venons d'étudier seraient inutilement remplies si l'élu se trouvait dans une situation qui ne lui permette pas de conserver le mandat qui lui est conféré, ou de ne le conserver que sous certaines conditions. Dans la première hypothèse, il serait dans un cas d'inéligibilité, dans la seconde dans un cas d'incompatibilité.

Le législateur a eu en vue d'assurer, par les dispositions relatives à l'inéligibilité, l'exacte et libre représentation de la volonté générale, par celles qui ont trait à l'incompatibilité l'exécution du mandat électif.

En organisant l'inéligibilité il a voulu, tout d'abord garantir la liberté de l'électeur. Il a voulu que celui-ci, libre dans son choix pût échapper à la pression que le candidat ou ses agents seraient en situation d'exercer sur lui. Ne pouvant établir que des présomptions il a laissé aux tribunaux le soin de statuer, *ut singuli*, sur les actes émanant de particuliers, mais pour tenir les corps constitués en dehors des luttes électorales, pour que leurs membres ne puissent exercer ou être soupçonnés d'avoir exercé des actes de nature à porter atteinte à la liberté du scrutin, il n'a pas permis à ceux-ci de solliciter un mandat électif. S'ils sont élus, la loi présume, qu'ils n'ont pu l'être qu'à la faveur de la situation qu'ils occupent et des craintes ou des espérances qu'ils ont pu faire naître

dans l'esprit des électeurs qui dépendent d'eux plus ou moins directement.

Il ne suffit pas que le choix de l'électeur soit libre ; il faut également que son mandataire puisse exercer librement le mandat dont il est investi. Il faut donc qu'il ne dépende pas de personnes ayant des intérêts opposés à ceux de la circonscription.

D'autres fois le législateur a voulu guider le choix de l'électeur en lui indiquant non seulement les citoyens les plus dignes de leur confiance, les plus aptes à remplir le mandat qu'ils désirent leur conférer ; mais en excluant lui-même les individus qu'il présume ne pas remplir les conditions de dignité et d'aptitude qu'il est fondé à exiger de ses représentants.

Plus rarement, enfin, il a eu en vue la sûreté générale.

Pour sanctionner ses prescriptions, il a décrété que l'inéligible ne pourrait pas conserver le mandat dont les électeurs l'auraient investi.

Aucune de ces considérations n'apparaît en matière d'incompatibilité. Celle-ci suppose, en effet, que l'élu est déjà investi d'un mandat électif, d'une fonction, tels qu'il ne peut ni s'y consacrer sans négliger gravement les intérêts de ses mandants ni exécuter son nouveau mandat sans manquer aux obligations que lui imposent ses fonctions, son premier mandat. D'autres fois ceux-ci, tout en ne l'empêchant pas matériellement d'exercer son nouveau mandat, le mettent en situation de défendre des intérêts opposés ; il ne peut alors remplir les devoirs de sa profession sans trahir les intérêts de ses mandants. Si l'on conçoit dès lors l'impossibilité pour l'élu de cumuler ses fonctions et son mandat rien ne s'oppose à ce qu'il se dessaisisse des premières pour accomplir le second.

Une dernière différence entre l'inéligibilité et l'incompatibilité, conséquence de celles qui précèdent et sur laquelle nous reviendrons plus loin, est relative à l'époque où le candidat doit ne plus se trouver dans l'une de ces positions sous peine de voir son élection invalidée : les causes d'inéligibilité doivent avoir cessé avant le scrutin, les causes d'incompatibilité, au jour de la décision du juge de l'éligibilité.

A côté de ces différences il existe entre les cas d'inéligibilité et d'incompatibilité quelques ressemblances.

Tous entraînent l'invalidation de l'élu.

Tous ont un caractère personnel ; ils n'atteignent que le candidat et, en revanche, le candidat qui n'est pas personnellement dans la situation prévue par la loi ne peut être invalidé parce que l'un de ses proches : femme, enfant, ascendant, se trouve dans un cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité (1^{er} juillet 1893, *Beaupray*, 16 juin 1893, *Festes-Saint-André* : inéligibilités ; 29 mars 1889, *Bourg* ; 9 juin 1893, *Woincourt* ; 30 juin 1893, *Tayac* : incompatibilités).

La loi n'a édicté aucune inéligibilité à raison des infirmités dont le candidat peut se trouver atteint, sauf le cas d'interdiction, ou de l'insuffisance réelle ou présumée de son instruction. Sont donc éligibles les aliénés non internés, les aveugles, les sourds-muets, les illettrés, (5 décembre 1884, *Boussai-Bourg* ; 6 mai 1885, *Sauveterre*).

§ 2. — Inéligibilités.

Les inéligibilités sont absolues ou relatives ; absolues lorsqu'elles ne permettent pas aux personnes qu'elles frappent de se présenter utilement à une élection quelconque, relatives lorsqu'elles ne leur refusent l'aptitude

d'être élu que dans des circonscriptions déterminées ou pendant un certain laps de temps.

A) Inéligibilités absolues.

La première résulte de l'article 4 de la loi du 22 juin 1886 qui refuse aux membres des familles ayant régné en France le droit d'exercer aucun mandat électif. Déjà la loi constitutionnelle du 14 août 1884 (art. 2 § 3) et les lois des 9 décembre 1884 (art 4, 2^e alinéa) et 16 juin 1885 (art. 4) déclaraient ces personnes inéligibles à la Présidence de la République et aux assemblées parlementaires (1).

Quelles personnes sont atteintes par la loi de 1886 ? Ce sont certainement celles auxquelles le territoire français est interdit par l'article 1^{er} de la loi, c'est-à-dire les chefs de familles ayant régné en France et leurs héritiers directs dans l'ordre de primogéniture. Faut-il étendre l'inéligibilité à d'autres membres de ces familles ? Nous ne le pensons pas. Il s'agit, en effet, d'une loi d'exception qui doit être entendue par conséquent d'une manière stricte. On ne saurait, au surplus, l'interpréter autrement sans l'arbitraire le plus complet en ce qui touche le degré de parenté auquel il faudrait s'arrêter.

En second lieu, la loi déclare inéligible à toute assemblée l'individu en état de liquidation judiciaire (loi du 4 mars 1889, art. 21). A titre transitoire elle assimile au commerçant en état de liquidation judiciaire celui qui, après avoir été déclaré en état de faillite et avoir obtenu

1. Cette disposition était également écrite dans le décret du 30 janvier 1871 de la délégation de Bordeaux, annulé par le décret du 4 février suivant du Gouvernement de Paris.

un concordat ou avoir été déclaré excusable, a recouvré le droit de suffrage. Il convient de remarquer que l'individu en état de déconfiture, qu'il ne faut pas confondre avec l'indigent dont il sera parlé plus loin, ne perd pas son aptitude à remplir un mandat électif.

Le troisième cas d'inéligibilité absolue atteint les individus qui, tout en conservant le droit d'élection, ont été privés de l'éligibilité par un jugement d'un tribunal répressif (art. 42 C. pén.) Nous estimons en effet que le juge ne pourrait prononcer l'inéligibilité restreinte à certaines élections (1).

Une quatrième cause d'inéligibilité générale, que nous avons réservée à raison des développements qu'elle comporte, est relative aux militaires. Aux termes de nos lois actuelles, les militaires en activité de service ne peuvent faire partie des assemblées élues.

Deux questions se posent. 1° Que faut-il entendre par militaires en activité de service et quelles exceptions la loi apporte-t-elle à la règle générale que nous venons de formuler ? 2° les militaires sont-ils frappés d'inéligibilité ou d'incompatibilité ?

1° Sous la dénomination de militaires en activité de service on doit entendre tous les militaires qui appartiennent à l'armée active, qui sont effectivement sous les drapeaux ou sont réputés s'y trouver, notamment les jeunes gens qui ont bénéficié des dispositions des articles 21, 22, 23, de la loi du 15 juillet 1889, les hommes en permission ou en congé, même lorsque ce congé a pour effet de permettre à l'intéressé d'attendre sa libération

1. L'article 175 du Code pénal, en interdisant l'exercice de toute fonction publique aux individus frappés en vertu de ces dispositions, les rend inéligibles aux fonctions de maire et d'adjoint.

(23 janvier 1885, *les Villards-sur-Thones* ; 8 juin 1889, *Saint-Germain-près-Herment*) (1), les officiers même en résidence libre, en non activité, les hommes de la disponibilité (art. 39 de la loi de 1889 sur le recrutement) et les officiers disponibles.

Il est une catégorie d'officiers qui sont réputés faire partie de l'armée active, ce sont les officiers généraux qui ont été maintenus dans la première section du cadre de l'état-major comme ayant commandé en chef devant l'ennemi. Ces officiers, en vertu d'une exception expressément formulée par le législateur, sont éligibles aux assemblées parlementaires (lois des 30 décembre 1875, art. 7 ; 9 décembre 1884 art. 5) et départementales (loi du 23 juillet 1691). La question se pose de savoir s'ils sont éligibles aux conseils municipaux. La raison de douter provient de ce que la loi du 5 avril 1884 (art. 31 *in fine*) ne fait aucune exception à la règle de l'inéligibilité des militaires de l'armée active. Nous estimons que la loi municipale n'a eu en vue, malgré la généralité de ses termes, que les hommes qui appartiennent à l'armée active et non les officiers qui n'en font partie qu'en vertu d'une fiction, créée en vue de les récompenser de services exceptionnels et par suite ne devant pas se retourner contre eux. Au surplus, il n'est pas logique, dans un système électoral comme le nôtre, où les textes relatifs aux élec-

1. Cependant la loi du 30 novembre 1875 (art. 9) déclare éligibles à la Chambre des députés et au sénat (loi du 26 décembre 1887) les militaires en congé en instance d'admission à la retraite. Bien que cette disposition ait pour effet de faire rentrer les militaires dans le droit commun, le conseil d'Etat n'a pas cru devoir la généraliser et il a en conséquence déclaré le militaire en congé inéligible au conseil municipal, bien qu'il eût été envoyé dans ses foyers en attendant sa mise à la retraite (21 décembre 1888 *Boulac*).

tions législatives forment, en quelque sorte, le droit commun, qu'un citoyen éligible aux assemblées parlementaires et départementales ne le soit pas aux élections municipales.

Ne sont pas considérés comme militaires en activité de service et par suite sont éligibles les hommes de la réserve de l'armée active et de l'armée territoriale, les officiers généraux classés dans le cadre de réserve (deuxième section de l'état major général). Ces derniers sont formellement exceptés par les lois des 30 novembre 1875, 26 décembre 1889 et 9 décembre 1884 ; mais leur éligibilité doit être restreinte aux assemblées parlementaires, car à la différence de l'officier retraité ils font encore partie de l'armée et peuvent être employés en temps de guerre.

On ne saurait non plus regarder comme des militaires en activité de service les employés et ouvriers des administrations militaires (7 novembre 1884, *Indret* ; 25 mai 1889, *Châteauroux*).

2° — Les militaires en activité de service sont-ils frappés d'incompatibilité ou d'inéligibilité ?

Si nous recherchons les motifs qui ont fait édicter l'innaptitude des militaires, nous en trouvons deux principalement invoqués par le législateur.

Les rédacteurs de nos lois ont fait observer tout d'abord qu'une atteinte grave pourrait être portée à la discipline, si dans l'exercice de leur mandat deux élus de grades différents se trouvaient en lutte, soutenant des idées opposées ; que les hommes étant appelés à séjourner dans des villes déterminées par le ministre de la guerre en vue de la défense nationale, il en résulterait pour les élus, des déplacements peut-être fréquents, et que les be-

soins du service absorbent tous les instants de l'homme qui ne pourrait exécuter son mandat sans négliger gravement les obligations que lui impose son emploi dans l'armée. Ces raisons étaient de nature à faire décréter une incompatibilité qui aurait permis aux militaires élus de conserver leur mandat en donnant leur démission de militaire. Les auteurs de la loi influencés par un second ordre d'idées, ont été moins libéraux. Ils ont pensé que la dignité de l'armée pourrait se trouver atteinte si ses membres étaient mêlés aux luttes politiques. Peut-être cette crainte est-elle exagérée, peut-être aurait-on pu y remédier en invitant les militaires à ne briguer les suffrages de leurs concitoyens que dans les cas où ils auraient eu les plus grandes chances de succès, leur passé les mettant d'ailleurs à l'abri de toute accusation diffamatoire ou injurieuse de la part de leurs adversaires.

Quoi qu'il en soit, la loi a frappé les militaires d'inéligibilité (24 mai 1889, Castelsarrazin) (1) et cette inéligibilité s'étend à tous les militaires en activité de service et à toutes les élections. Le législateur n'a pas atteint ce résultat du premier coup. Il n'a tout d'abord frappé que certains généraux ou assimilés dans la circonscription où ils exercent leur commandement (V. loi du 10 août 1871 art. 8, 5^o-6^o, et loi du 2 août 1875, art. 21, 8^o-9^o). Il a étendu ses rigueurs à partir de l'année 1875. Le 30 novembre il prononce l'inéligibilité à la chambre des députés, le 5 avril 1884, l'inéligibilité aux conseils municipaux et le 27 juillet 1891, l'inéligibilité aux conseils départementaux.

1. La loi du 5 mai 1855 (art. 10, 3^o) ne créait qu'une incompatibilité.

B). *Inéligibilités relatives.*

Les cas prévus par la loi sont assez nombreux, néanmoins il existe entre eux une analogie qui permet de les ranger sous quatre chefs d'après les causes principales de leur introduction dans la loi.

Avant de les examiner, nous devons résoudre la question de savoir quelle législation il convient d'appliquer, en cette matière, aux conseils d'arrondissement.

Les élections à ces assemblées sont soumises aux règles édictées par la loi du 22 juin 1833 et le décret-loi du 3 juillet 1848. La loi de 1833 (art. 23) déclare le mandat de conseiller d'arrondissement incompatible avec les fonctions énumérées à l'article 5. En réalité, elle a créé des inéligibilités. Cela résulte de la rédaction de l'article 5 ainsi conçu : *ne pourront être nommés*, formule équivalente à celle-ci : *ne peuvent être élus*, qui caractérise les inéligibilités. A la vérité, un arrêt du conseil d'Etat en date du 29 avril 1887 (*él. de Carbon-Blanc*), emploie l'expression *incompatibilité*, mais on ne saurait en tirer argument dans le sens de l'incompatibilité, car le considérant ne fait que paraphraser l'article 23 de la loi de 1833.

A notre avis, la loi de 1833 n'établit qu'une seule incompatibilité, celle qui résulte du cumul des mandats de membre de plusieurs assemblées départementales (art. 24) : *nul ne peut être membre de plusieurs conseils d'arrondissement*. C'est la formule employée par l'article 80 de la loi du 5 avril 1884 : *ne peuvent être maires* ; par l'article 11 de la loi du 10 août 1871 : *nul ne peut être membre de plusieurs conseils généraux*.

Le décret du 3 juillet 1848 n'a pas modifié cette législation, car son article 14 a reproduit l'article 23 *in fine*

de la loi de 1833 qui déclare applicable aux conseils d'arrondissement les dispositions de l'article 5 de cette loi. On s'est demandé si cette disposition avait été modifiée par la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux dont l'article 92 a expressément abrogé le titre I de la loi de 1833 où se trouve l'article 5. Nous nous prononçons pour la négative, car l'article 92 n'a abrogé ni l'article 23 de la loi de 1833 ni l'article 14 du décret de 1848 qui, par un renvoi exprès à l'article 5 de la loi de 1833, ont fait subsister cette disposition quant aux conseils d'arrondissement. Cette solution est expressément consacrée par l'arrêt précité du 29 avril 1887 (*él. de Carbon-Blanc*), dont nous croyons utile de reproduire le texte :

Vu le décret-loi du 3 juillet 1848, art. 14,

Considérant qu'aux termes de l'article 14 du décret-loi du 3 juillet 1848, qui a réglé les incompatibilités en ce qui touche les conseils d'arrondissement par référence à l'article 5 de la loi du 22 juin 1833, ne peuvent être nommés desdits les agents et comptables employés à la recette, à la perception et au recouvrement des contributions et au paiement des dépenses publiques de toute nature, que cette disposition n'a été abrogée ni par la loi du 10 août 1871 qui n'a statué que pour les conseils généraux, ni par aucune loi, qu'il suit de là que le sieur Simonnet, percepteur du canton de Fronsac, était inéligible au conseil d'arrondissement, et que c'est avec raison que le conseil de préfecture a annulé son élection.

La jurisprudence qui s'est formée à la suite de cet arrêt a soulevé de graves objections et elle nous paraît inapplicable aujourd'hui.

Disons tout d'abord quelques mots des objections. L'article 14 du décret-loi de 1848, en tant qu'il renvoie à l'ar-

ticle 5 de la loi de 1833, a été abrogé par la loi de 1871 sur les conseils généraux. L'article 92 de cette loi dispose en effet : « *Sont et demeurent abrogés les titres I et II de la loi du 22 juin 1833*, et l'article 5 fait partie du titre I. La loi nouvelle réglant, et d'une manière plus complète, la matière qui faisait l'objet de la loi abrogée, doit être seule appliquée. De plus, le législateur de 1833 et de 1848, comme le législateur actuel (lois des 7-10 juin 1873, 23 juillet 1891, 15 juillet 1893), a toujours appliqué les mêmes règles aux élections aux conseils généraux et aux conseils d'arrondissement. Enfin ces assemblées présentent le même caractère politique. Cette doctrine, qui pouvait se soutenir en 1887, fut définitivement condamnée par la loi du 14 avril 1892 portant modification de l'article 11 de la loi de 1833. Cet article 11 est en effet le dernier du titre II de cette loi.

Il n'était pas inutile cependant d'exposer cette théorie, car elle explique une grave modification apportée, en 1891, à la loi organique sur les conseils généraux. L'opinion condamnée par l'arrêt de 1887 a été, en effet, partagée par les rédacteurs de la loi du 23 juillet 1891.

La proposition de loi soumise aux chambres et qui devait aboutir à la loi du 23 juillet 1891 était ainsi conçue :

Art. 1^{er}. L'article 8 § 2 de la loi du 10 août 1871 est ainsi complété : « *Ne peuvent être élus membres du conseil général, les premiers présidents, présidents de chambres et conseillers de cour d'appel, dans l'étendue de leur ressort.* »

Art. 2. Le § suivant est ajouté à l'article 5 de la loi du 22 juin 1833 : « *Ne peuvent être élus conseillers d'arrondissement : les premiers présidents, présidents de chambre, conseillers de cour d'appel, procureurs généraux, avocats généraux et substituts du procureur général, dans l'étendue du res-*

sort de la cour : les présidents, vice-présidents, juges titulaires, juges d'instruction et membres des parquets des tribunaux de première instance, dans l'arrondissement du tribunal ; les juges de paix, dans le canton où ils exercent leur juridiction ».

Art. 3. La loi du 10 août 1871 (art. 8) est ainsi complétée : « *Ne peuvent être élus membres d'un conseil général ou d'un conseil d'arrondissement, les militaires de l'armée de terre et de mer en activité de service* ». Les dispositions ci-dessus ne sont applicables ni à la réserve de l'armée active ni à l'armée territoriale.

Art. 4. La présente loi n'aura pas d'effet rétroactif. Etc.

Au cours de la discussion qui eut lieu au sénat (séance du 11 mai 1891), M. le colonel Meinadier présenta un amendement ainsi conçu : « *Les incompatibilités (1) prescrites par la loi du 10 août 1871. art. 8, 9 et 10, sur les conseils généraux sont applicables aux conseils d'arrondissement* ». M. Bardoux, rapporteur de la loi et M. le Garde des Sceaux firent alors observer à l'honorable sénateur que cette rédaction maintenait simplement le *statu quo*. En conséquence, M. Meinadier retira son amendement et la rédaction actuelle de la loi du 23 juillet 1891, qui faisait disparaître la distinction établie par le projet entre les élections aux conseils généraux et les élections aux conseils d'arrondissement et fondait les trois premiers articles en un seul, fut proposée et votée.

Cette nouvelle rédaction lève le doute qui existait en 1887 sur les conditions de l'éligibilité aux conseils d'arrondissement. Pour s'en convaincre, il suffit de reproduire parallèlement le texte primitif de l'article 8 de la loi de 1871 et l'article premier de la loi de 1891.

1. Il aurait fallu dire les inéligibilités.

Loi du 10 août 1871.
Art. 8. (texte primitif).

*Ne peuvent être élus membres
du conseil général :*

1.
2. Les procureurs généraux, etc. . . .
3.
4.
5. Les généraux commandant les di-
visions, etc.
6. Les préfets maritimes, etc.
7.
8.

Loi du 23 juillet 1891.

Art. 1^{er}. L'article 8 de la loi du 10 août
1871 est modifié comme il suit :

*Ne peuvent être élus membres du con-
seil général ou du conseil d'arron-
dissement.*

1.
2. Les premiers présidents, etc. . . .
3.
4.
- 5 et 6. Les militaires des armées de
terre et de mer, etc.
7.
8.

Cette rédaction, conforme aux affirmations du Garde des Sceaux et du rapporteur de la loi, étend, à notre avis, aux conseils d'arrondissement toutes les dispositions de l'article 8 de la loi de 1871, et abroge au regard des conseils d'arrondissement, les dispositions contraires de l'article 5 de la loi de 1833. En conséquence, les inéligibilités prévues aux numéros 1 et 2 de cet article cessent de s'étendre au delà du ressort des fonctionnaires (1).

Quid des incompatibilités écrites dans les articles 9 et 10 de la loi du 10 août 1871 ? Faut-il les étendre aux conseils d'arrondissement ? Nous ne le pensons pas.

La loi du 22 juin 1833 ne créait, nous l'avons dit, qu'un seul cas d'incompatibilité prévu par l'article 24 dont les dispositions peuvent se comparer à celles de l'article 11 de la loi de 1871. Or la loi du 23 juillet 1891 n'a pas modifié les articles 9 et 10 de la loi organique des conseils généraux. On comprend d'ailleurs que le législateur de 1891 n'ait pas multiplié les cas d'incompatibilité en ce qui

1. L'arrêt du 7 juillet 1893. (*Con. de Florensac*) qui ne vise que la loi de 1833 et le décret de 1848 n'est cependant pas contraire à notre manière de voir car on alléguait que le candidat était receveur ruraliste et le Conseil d'Etat statuant sur le fait seulement a constaté que l'élu n'était pas receveur ruraliste au jour des opérations électorales.

concerne les conseils d'arrondissement, étant donné le peu de durée de leur session ordinaire et le peu d'importance de leur mission, qui consiste, le plus souvent, à enregistrer les propositions faites par l'administration locale.

On ne saurait nous opposer l'article 34 de la loi du 15 juillet 1893 qui déclare éligibles aux conseils d'arrondissement comme aux conseils généraux, les médecins du service de l'assistance médicale gratuite, malgré la rétribution qu'ils peuvent recevoir sur le budget départemental, puisque cette rédaction ne fait que confirmer l'aptitude générale des citoyens dont il s'agit. On peut ajouter, au surplus, que les auteurs de cette loi ont eu vraisemblablement présente à l'esprit l'éligibilité exceptionnelle écrite dans la loi du 5 avril 1884 (art. 33, *in fine*) bien plutôt que les in comptabilités édictées par l'article 10 de la loi du 10 août 1871.

I. — Inéligibilités destinées à protéger la liberté de l'électeur.

1) *Fonctionnaires.* — Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux sont inéligibles à toute espèce d'élections dans la circonscription où ils exercent leurs fonctions (lois des 2 août 1875 art. 21, 3^e et 30 novembre 1875, art. 12, 3^e ; 10 août 1871, art. 8, 1^{er} et 5 avril 1884, art. 33, 1^{er}).

Les sous-préfets sont inéligibles à la chambre des députés, non seulement dans l'arrondissement qu'ils administrent, mais dans tout le département où ils exercent leurs fonctions (loi du 30 novembre 1875, art. 12 *in fine*).

Dans les colonies, les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et secrétaires généraux sont inéligibles aux assemblées parlementaires (lois de 1875, Sén. art. 21, 3^e ;

Dép. art. 12, 3^o) et aux conseils municipaux (loi de 1884, art. 33, 1^o) (1).

Les employés des bureaux de préfecture et sous-préfectures sont inéligibles aux conseils municipaux du département où ils exercent leurs fonctions (loi de 1884, art. 33, 7^o) (2). Par employés de préfectures ou de sous-préfectures il faut entendre seulement les employés des bureaux, dépendant directement et uniquement du préfet ou du sous-préfet, quant à leur nomination, la fixation de leur traitement, la délimitation de leurs attributions et leur révocation. Seront, en conséquence, éligibles aux conseils municipaux du département l'archiviste départemental (13 mars 1885, *Pompignac*; 3 décembre 1892 *Monteil*), l'architecte départemental. Cette inéligibilité que l'on trouve écrite dans les lois municipales antérieures à la loi de 1884, emporte pour la ville de Paris une conséquence intéressante à signaler. On sait que le préfet de la Seine est chargé d'assurer à la fois, les services généraux du département et les services municipaux de la capitale. Les employés de son administration sont, ou tout au moins peuvent être, appelés à faire tour à tour un service municipal puis un service départemental et réciproquement; ils dépendent du préfet de la Seine, et sont à ce titre des employés de préfecture. Cela est si vrai

1. L'inéligibilité atteint même les secrétaires généraux des colonies en ce qui concerne les conseils municipaux. La partie de l'article spéciale aux colonies ne vise, en effet, que les fonctionnaires des colonies qui ne portent pas le même titre que les fonctionnaires de la métropole chargés de services analogues et qui, en vertu du principe d'interprétation stricte des textes édictant des déchéances, n'auraient pu être atteints par les textes spéciaux aux préfets, etc..

2. L'inaptitude de ces employés relativement aux conseils de département ne rentre pas dans les cas d'inéligibilité mais dans les cas d'incompatibilité.

que la caisse de retraites organisée en faveur de ces employés est une caisse départementale et non une caisse municipale, ce qui la place sous le contrôle du conseil général et non sous celui du conseil municipal. Lorsque, par suite des besoins du service ou de leurs aptitudes spéciales ces employés se trouvent chargés d'un service communal, ils ne perdent pas pour cela leur qualité d'employés de la préfecture. Ils restent donc, à ce titre, inéligibles aux conseils municipaux du département de la Seine (4 août 1893, *Malakoff*).

2) *Magistrats*. — De tous les corps constitués celui qui doit être tenu avec le plus de soin en dehors des luttes politiques, est sans contredit celui qui est chargé de rendre la justice. Sans doute les magistrats seraient d'un remarquable secours dans les délibérations des assemblées, mais on peut se demander si cet avantage se trouverait compensé par l'atteinte portée à la dignité, au prestige, de la justice. Comme on l'a dit justement, il n'est pas bon que le juge puisse être accusé de se souvenir des attaques dont il a été l'objet ou des services qui ont pu lui être rendus.

Sous l'influence de ces idées, le législateur a déclaré inéligibles à toute espèce d'élections, dans leur ressort, les conseillers de préfecture et aux colonies les membres des conseils privés, les magistrats des cours d'appel, des tribunaux de première instance et les juges de paix (lois du 2 août 1875 art. 21, él. des sénateurs, du 30 novembre 1875, art. 12, 1^o, 2^o; él. des députés; des 10 août 1871 art. 8 et 23 juillet 1891 él. départementales; du 5 avril 1884 art. 33, 1^o, 2^o, 3^o, 4^o, élections municipales). (1)

1. Rectifions ce que notre langage a de trop général en théorie en fai-

Cependant les conseillers des cours d'appel sont éligibles à la chambre des députés et au sénat. Avant 1891 aucune loi ne prononçait expressément l'inéligibilité des magistrats aux conseils d'arrondissement. La loi du 23 juillet de cette année a expressément frappé d'inéligibilité les magistrats des cours d'appel. Il est d'ailleurs remarquable que la proposition de loi qui devait devenir la loi du 23 juillet 1891, consacrait un article spécial à décréter l'inéligibilité aux conseils d'arrondissement non seulement des conseillers de cour d'appel, mais encore des magistrats des tribunaux de première instance et des juges de paix, et que cette dernière partie du projet n'a pas trouvé placé dans la nouvelle rédaction des numéros 2, 5 et 6 de l'article 8 de la loi du 10 août 1871, précisément parce que ces magistrats sont énumérés par les numéros 3 et 4 de cet article 8 (1).

Tous les membres des cours et tribunaux non compris dans l'énumération que nous avons faite au début de ce paragraphe sont éligibles. (2) Ainsi les membres de la Cour de cassation (3 janvier 1890 *Cn. d'Heyrieux*) du Conseil d'Etat, les greffiers des cours et tribunaux (25 janvier 1890, *Oloron-Sainte-Marie*), les officiers ministériels les interprètes judiciaires dans les colonies (12 mars

sant remarquer que les conseillers de préfecture, les membres des conseils privés des colonies, les juges de paix ne sont pas *légalement* inéligibles au Sénat et à la Chambre des députés.

1. En ce qui concerne spécialement les juges de paix nous devons signaler une discussion à la chambre des députés (séance du 22 novembre 1886) au cours de laquelle M. Demôle, garde des sceaux reconnut qu'il n'y avait pas d'incompatibilité entre les fonctions de juge de paix et le mandat de conseiller d'arrondissement, mais il convient de remarquer que cette discussion est antérieure à la loi de 1891.

2. Cette éligibilité peut en fait se trouver annihilée par une incompatibilité.

1880, *Oran*) sont éligibles aux conseils départementaux et municipaux.

Cette inéligibilité n'atteint pas, d'ailleurs, les juges suppléants à quelque tribunal qu'ils appartiennent (16 décembre 1893, *Cn. de Ghisoni*) alors même qu'ils seraient chargés de remplir les fonctions de ministère public (16 février 1878, *Lama*).

(3) *Fonctionnaires et agents chargés de travaux publics.* — Les ingénieurs en chef et d'arrondissement, les agents voyers en chef et d'arrondissement, sont inéligibles au sénat, au parlement, dans leur ressort (lois des 2 août 1875 art. 21, 4°; et 30 novembre 1875, art. 12, 4°).

Les ingénieurs en chef et d'arrondissement (lois des 10 août 1871 art. 8, 8°, et 22 juin 1833 art. 5, 3° sont seuls inéligibles aux conseils départementaux. Cette exclusion n'atteint pas les agents voyers.

Les ingénieurs et les conducteurs des ponts et chaussées, chargés du service de la voirie urbaine et vicinale, les agents voyers, sont inéligibles aux conseils municipaux des communes où ils exercent leurs fonctions (loi du 5 avril 1884, art. 33, 8°) (1).

Mais ces exclusions n'atteignent pas les autres agents de la vicinalité, notamment les cantonniers (24 février 1893, *Lacaune*; 13 janvier 1894, *Beaussac*), les piqueurs (8 mai 1885, *Chameyrat*) qui, en conséquence sont éligibles au conseil municipal.

Enfin l'article 8, 9° de la loi du 10 août 1871, déclare inéligibles aux assemblées départementales les ingénieurs des mines.

1. Aucune exception ne doit être faite alors même qu'à raison de circonstances particulières, l'agent voyer ne dirigerait pas les travaux exécutés sur les chemins vicinaux ou se tiendrait exclusivement dans les bureaux du chef de service (20 février 1885, *Blad-Guitoun*).

Ces diverses inéligibilités ne frappent pas les agents, même assermentés, des compagnies de chemins de fer.

4) *Ministres des cultes.* — Sont inéligibles dans le ressort où ils exercent leur ministère, à la chambre des députés et au sénat (lois des 2 août 1875, art. 21, 7° ; 30 novembre 1875, art. 12, 7°) les archevêques, évêques et vicaires généraux ; aux conseils généraux et d'arrondissement (lois des 10 août 1871, art. 8, 12 et 23 juillet 1891), ainsi qu'aux conseils municipaux (loi du 5 avril 1884, art. 33, 9°), les ministres d'un culte légalement reconnu.

Sont en conséquence éligibles les ministres d'un culte non légalement reconnu et les ministres d'un culte reconnu qui n'exercent pas (6 janvier 1888, *Taïti*).

Ces inéligibilités n'atteignent que les ministres des cultes. Les membres et employés des fabriques paroissiales sont donc éligibles (19 avril 1838, *Encausse* ; 27 février 1885, *Tarsacq* ; 13 mars 1885, *Bray-sur-Somme* ; 1^{er} décembre 1888, *Giez*).

5) *Membres de l'enseignement.* — Le législateur frappe d'inéligibilité aux assemblées parlementaires et départementales, les recteurs et inspecteurs d'académie, les inspecteurs des écoles primaires (lois des 30 novembre 1875, art. 12, 5° et 6° ; 2 août 1875, art. 21, 5° et 6° ; 10 août 1871, art. 8, 10° et 11°), et aux conseils municipaux, les instituteurs publics (loi du 5 avril 1884, art. 33, 6°) (9 avril 1886, *La Forêt-de-Tessé* ; 1^{er} avril 1890, *Nantiat*).

En conséquence, les instituteurs publics sont éligibles aux assemblées parlementaires et départementales (27 mai 1887, *Beaurepaire*). C'est en vain qu'on a voulu tirer argument en sens contraire des termes de la loi du 30 octobre 1886 qui leur interdit les fonctions

administratives (art. 25), car cette expression ne peut viser les mandats électifs. De même les professeurs des collèges communaux sont éligibles aux conseils municipaux.

6) *Commissaires et agents de police.* — Divers agents de la police sont frappés d'inéligibilité. Tout d'abord le préfet de police ne peut utilement se porter candidat aux élections législatives et sénatoriales dans tout le territoire où il exerce ses fonctions et non pas seulement dans le département de la Seine (loi du 30 novembre 1875, art. 12, 3° ; loi du 2 août 1875, art. 21, 3°).

Les commissaires de police et agents de police sont inéligibles aux conseils généraux et municipaux pour les cantons et communes où ils exercent leurs fonctions (lois des 10 août 1871, art. 8, 7° ; 23 juillet 1891, 5 avril 1884, art. 33, 2°).

L'inéligibilité édictée par les lois de 1871 et de 1884 atteint-elle les commissaires de police spéciaux ? et en cas d'affirmative sur quel territoire ces agents sont ils inéligibles ? La loi ne fait aucune distinction et la raison de décider est la même : la crainte de l'influence de ces agents sur les habitants de leur circonscription. L'affirmative ne paraît donc pas douteuse, surtout aujourd'hui que ces agents peuvent verbaliser non seulement sur la ligne qu'ils ont à surveiller, mais encore dans le département où leur poste est établi. Quant au territoire sur lequel ils pourront être élus, il doit s'entendre du département sur lequel le commissaire est appelé à exercer ses fonctions d'officier de police judiciaire et des villes et communes situées sur le tronçon de la ligne de chemin de fer dont il a la surveillance.

Cette inéligibilité n'atteint pas les gardes particuliers, du moins en cette seule qualité.

7) *Comptables des deniers publics et agents des administrations financières.* — Aux termes des lois des 30 novembre 1875 (art. 12, 8 et 9^o) et 2 août 1875 (art. 21, 10^o et 11^o) sont inéligibles dans leur ressort à la chambre et au sénat, les trésoriers payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances, les directeurs des contributions directes et indirectes, de l'enregistrement et des domaines, les directeurs des postes, les conservateurs et inspecteurs des forêts.

L'article 8 de la loi du 10 août 1871 déclare inéligibles aux conseils départementaux (13^o et loi du 23 juillet 1891), les agents comptables de tout ordre, employés à l'assiette, à la perception et au recouvrement des contributions directes et indirectes et au paiement des dépenses publiques de toute nature, (14^o) les directeurs et inspecteurs des postes, des télégraphes et des manufactures de tabacs, dans le département où ils exercent leurs fonctions (15^o et 16^o) les conservateurs inspecteurs et agents des eaux et forêts, les vérificateurs des poids et mesures, dans les cantons de leur ressort.

La loi du 10 août 1871 n'atteint donc pas les inspecteurs des finances (Cour de Paris, 8 août 1840, *él. de Melun*), les vérificateurs des finances (O. C. E. 13 août 1840, *Saint-Just-en-Chevalet*), le directeur général des tabacs (C. E. 13 janvier 1865, *Faulquemont*), les ingénieurs des manufactures de tabacs 18 janvier 1890, *Lille*), les directeurs de services de messageries postales (16 mars 1888, *Bastelica*).

Il est d'autres agents pour lesquels la question a fait ou peut faire doute, notamment en ce qui concerne les contrôleurs et inspecteurs des contributions directes. Elle nous paraît devoir être résolue à l'aide de ce crité-

rium que nous puissions dans un arrêt du conseil d'Etat en date du 12 décembre 1882 (*Cn. de Château-la-Valière*), que les inéligibilités dont il s'agit, *ont pour but d'assurer la liberté du vote en empêchant que les fonctionnaires visés par le législateur puissent user de leurs fonctions dans, l'intérêt de leur candidature*. La question à résoudre dans chaque espèce est donc celle-ci : le candidat dont l'élection est attaquée était-il par ses fonctions en situation d'exercer, sur la volonté des électeurs de la circonscription, une pression de nature à le faire élire.

L'application de la loi de 1871 donne lieu à une seconde difficulté. Que faut-il entendre par cette expression, *comptables employés au paiement des dépenses publiques de toute nature* que cette loi a empruntée à la loi du 22 juin 1833 ?

Nous pensons qu'il faut comprendre sous la dénomination de dépenses publiques, les dépenses qui doivent être acquittées à l'aide de deniers publics. D'une part on ne concevrait pas des dépenses publiques acquittées par des particuliers et par suite avec des deniers privés (1), ni des dépenses privées acquittées avec des deniers publics ; nous estimons donc que toutes dépenses acquittées à l'aide de deniers publics sont publiques. Si donc nous nous reportons au décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique (art. 1^{er}) nous déclarerons inéligibles aux conseils départementaux, dans les cantons où ils exercent leurs fonctions, les trésoriers payeurs généraux, les

1. Les sommes versées dans certaines circonstances par des particuliers à titre de fonds de concours prennent le caractère de deniers publics dès qu'elles sont versées dans les caisses publiques et les dépenses qu'elles sont destinées à couvrir sont des dépenses publiques.

receveurs particuliers des finances, les conservateurs des hypothèques (O. C. E. 7 août 1843, *Rivière*) ; les percepteurs (8 juin 1883, *Château-la-Vallière* ; 29 avril 1887, *Carbon-blanc*), les receveurs municipaux, les receveurs des hospices (1), des bureaux de bienfaisance, les trésoriers des fabriques paroissiales (2), des chambres de commerce (arg. cass., 28 décembre 1885 ; Dall. 85, 1, 398), en un mot, de tous les comptables des établissements publics.

Seraient au contraire éligibles aux conseils départementaux, les comptables des établissements d'utilité publique et à plus forte raison des personnes morales non re-

1. Cette solution a été adoptée par la cour de Bordeaux (7 janvier 1834, aff. Roux ; Dall. *Rép. v^o Organisation administrative*, n^o 476), et repoussée par une ordonnance du 31 juillet 1843 (*él. de Bourbonnais*). Cette dernière décision rendue sous l'empire de l'ordonnance de 1838 relative à la comptabilité publique nous paraît inadmissible en présence de l'article 1^{er} du décret du 31 mai 1862. Le plan de ce règlement est tout différent de celui de l'ordonnance de 1838, son point de départ est précisément le caractère des deniers soumis à la comptabilité publique. Ajoutons que la définition des établissements publics qui devait être consacrée par les tribunaux, venait d'être donnée. C'est en effet vers 1861 que M. Ducrocq formula cette définition, aujourd'hui consacrée par la jurisprudence : Cass. 28 décembre 1885 au texte : Ducrocq *Cours de droit administratif*. II, n^o 1333. Cependant le Conseil d'État (*Section temporaire du contentieux*), après beaucoup d'hésitation, s'est récemment prononcée dans le sens de l'éligibilité des receveurs d'hospices aux conseils généraux (21 avril 1893, *canton d'Orgelet*). Cette décision qui ne tient pas compte de l'épithète *de toute nature* qui accompagne l'expression *dépenses publiques*, présente cet autre inconvénient de laisser dans le vague et d'abandonner à l'arbitraire du juge la détermination de ce qu'il faut entendre par dépenses publiques. Sont-ce celles qui sont faites par l'État seulement ou par l'État, les départements et les communes ? Sont-ce toutes les dépenses de ces unités ou seulement celles qui sont relatives à l'intérêt public, c'est-à-dire applicables au domaine public à l'exclusion de celles qui intéressent le domaine privé. c'est-à-dire celles que ces personnes morales peuvent faire comme une personne privée ?

2. L'assimilation des trésoriers de fabrique paroissiale aux comptables publics résulte d'ailleurs nettement du décret du 27 mars 1893 sur la comptabilité des fabriques.

connues d'utilité publique. Notamment, les caissiers de monts-de-piété, les trésoriers de caisses d'épargne, les receveurs d'associations syndicales (25 mars, 1887, *Peyrolles*).

De son côté la loi du 5 avril 1884 (art. 33, 5^o) déclare inéligibles aux conseils municipaux les comptables de deniers communaux. Cette expression ne doit s'entendre que des receveurs municipaux ou des percepteurs qui remplissent les fonctions de receveur. Elle est inapplicable aux trésoriers des établissements publics d'intérêt local qui peuvent fonctionner dans la commune. (5 décembre 1888, *Giez, trésorier de fabrique*) et à plus forte raison aux comptables des établissements d'utilité publique (12 décembre 1884, *Nogent-sur-Seine, trésorier de caisse d'épargne*) (1).

Cette inéligibilité n'atteint pas le receveur des contributions directes ou le percepteur dans les villes où il existe un receveur municipal (O. C. E. 17 septembre 1838, *Orange*), ni en général, les agents des administrations financières, (27 novembre 1892, *Cuts, agent des postes* ; 21 janvier 1893, *Mane, receveur ruraliste*).

8) *Agents rétribués à l'aide de deniers publics votés par l'assemblée à laquelle ils sont élus.* — Cette inéligibilité n'est édictée qu'à l'égard des agents salariés par les communes (loi du 5 avril 1884, art. 33, 10^o).

Les agents rétribués sur les fonds votés par l'assemblée dont ils font partie pourraient être frappés par le législateur, ou d'inéligibilité, car souvent ils sont en situation

1. Voir en sens contraire les circulaires du ministère de l'intérieur des 22 avril 1837 et 25 avril 1840. Ces instructions se fondaient sur cette considération que l'ordonnance du 31 octobre 1821 et la loi du 18 juillet 1837 appelaient les conseils municipaux à délibérer sur le règlement des comptes de ces établissements.

d'assurer le succès de leur candidature en exerçant une pression sur le corps électoral, c'est ce qu'a décidé la loi municipale, ou d'incompatibilité, car on peut craindre qu'une fois nommés sans qu'aucune atteinte ait d'ailleurs été portée à la sincérité du scrutin, à la liberté des électeurs, ils ne voient leur intérêt personnel résultant de leur qualité d'agent rétribué sur des deniers dont ils votent l'emploi, en opposition avec celui de la circonscription qu'ils représentent. C'est le point de vue auquel se sont placées les lois sur les conseils généraux et les assemblées parlementaires. Dans le premier cas c'est le pouvoir que l'agent tient de sa fonction qui explique l'inéligibilité, dans le second cas c'est le traitement dont il jouit qui motive l'incompatibilité. L'élu pouvant dans le second cas conserver son mandat en renonçant à son emploi, la loi de 1884 a été, on le voit, moins libérale que les lois de 1871 et 1875; mais elle s'est montrée plus soucieuse de garantir la liberté de l'électeur. Remarquons d'ailleurs que cette loi, tout en s'attachant à la fonction, emploie l'expression d'agents salariés. L'interprète se trouve ainsi obligé de restreindre son application aux seules fonctions rétribuées, c'est-à-dire d'appliquer en partie les règles de l'incompatibilité.

La loi qui s'explique par la préoccupation de la fonction des candidats, s'applique en considération de la rémunération de cette fonction (16 février 1889, *Parois*; 8 mars 1889, *Saint-Elix*). Il en résulte qu'un agent communal est éligible tout en conservant son emploi s'il renonce à son traitement avant le jour de l'élection (11 juin 1886, *Saint-Jean-le-Centenier*; 16 février 1889, *Parois*; 10 février 1893, *Miramont*). Le but de la loi se trouve donc manqué, ce qui ne se serait pas produit si aux agents sa-

lariés la loi avait assimilé ceux qui renoncent à leur traitement mais non à l'influence qu'ils doivent à leurs fonctions (1).

Que faut-il entendre par agent salarié de la commune ? Cette appellation s'applique aux personnes qui d'une manière régulière, permanente, ou tout au moins périodique, consacrent une partie plus ou moins considérable de leur temps, dans des conditions déterminées à l'avance par l'administration, au fonctionnement des services communaux et reçoivent un traitement ou un salaire inscrit d'une façon normale, permanente ou temporaire, au budget communal (2).

Rentrent dans cette catégorie d'agents, le secrétaire de mairie (20 février 1885, *Veynes*) et les employés des bureaux de la mairie, les agents de police, les employés de l'octroi, de l'abattoir municipal, le garde champêtre (9 février 1889, *Bize*), le surveillant de port (7 novembre 1886, *Port-Marly*), ou de travaux communaux (28 juin 1889, *Candiès*), le directeur d'une école municipale secondaire ou supérieure (6 mars 1885, *Brives*).

Il en est ainsi alors même que l'acte qui a investi l'agent de ses fonctions est irrégulier en la forme (30 novembre 1888, *Damga*), ou qu'il émane d'une autorité autre que l'autorité municipale. En conséquence les préposés en chef d'octroi devraient être considérés comme inéligibles au conseil municipal.

1. Cette *inelegantia juris* existait il faut le reconnaître avant 1884. L'auteur de la loi municipale actuelle l'a empruntée à la loi du 5 mai 1855 (art. 9). La loi du 21 mars 1831 n'avait pas commis cette faute ; au surplus elle n'avait édicté en pareille hypothèse qu'une incompatibilité.

2. N'est pas agent salarié de la commune l'individu qui reçoit de la commune une somme, variable ou réglée à forfait, représentative des dépenses qu'il a faites pour la dite commune (14 décembre 1888, *Romagny*).

Il est nécessaire que l'agent soit salarié ; toutefois il n'est pas indispensable, pour que cette condition soit remplie, que le traitement ou le salaire afférents aux services postérieurs à l'élection aient été mandatés (9 février 1889, *Bize*). L'agent serait encore considéré comme salarié s'il avait délégué à un tiers le montant de son indemnité ou de son traitement (6 mai 1893, *Courtenay*) (1), sans qu'il y ait lieu de distinguer selon que cette délégation aurait été faite, avant ou après l'élection, à titre onéreux ou à titre gratuit.

L'inéligibilité présentant un caractère personnel, il y a lieu de déclarer éligibles les maris des femmes qui occupent des emplois rétribués sur les fonds communaux (26 décembre 1884, *Gaillac-Toulza*) (2). Toutefois il ne faudrait pas que la personne nommément désignée pour tenir l'emploi ne fût qu'une personne interposée, l'élu remplissant réellement la fonction, et recueillant le bénéfice du traitement qui y est attaché.

L'expression *agent salarié* doit-elle s'appliquer à toute personne qui rend à la commune un service même régulier et rémunéré à l'aide d'un crédit inscrit au budget communal (3) ?

Le législateur de 1884 a apporté à la règle absolue écrite dans les lois antérieures une exception en faveur des personnes qui, exerçant une profession indépendante, ne reçoivent une indemnité de la commune qu'à raison des

1. En l'espèce le mandat était établi au nom d'un créancier de l'élu.

2. Voir O. C. E. 18 mai 1837 (*él. de Dieppe*), rendue sous l'empire de la loi du 21 mars 1837.

3. Le mot *agent* employé par la loi exclut les titulaires de pensions municipales acquittées par le budget municipal en cas d'absence de caisse de retraites ou d'insuffisance des ressources de cet établissement quand il existe.

services qu'elles lui rendent dans l'exercice de cette profession. Le juge de l'éligibilité, saisi d'une question relative à l'application de cette disposition, ne peut statuer qu'en s'appuyant sur des considérations de fait. Nous nous bornerons donc à donner quelques exemples.

Cette exception introduite dans l'intérêt des médecins chargés du service de la médecine gratuite ou de l'état civil (14 novembre 1884, *Angers*) est applicable, ainsi qu'il a été expliqué au cours des débats, aux fonctionnaires de l'Etat ou du département (ingénieurs, inspecteurs, facteurs des télégraphes, etc.) qui reçoivent, en vertu de conventions (13 mars 1885, *Orthez*) ou à raison de certains travaux (28 juin 1889, *Candiès*), des indemnités ou des avantages en nature (30 novembre 1888, *Saint-Leu*) sur les fonds communaux, aux officiers ministériels, aux architectes, vétérinaires (25 mai 1889, *Locret*), etc. ; alors même que l'indemnité serait annuelle et fixe (21 novembre 1884 *Villotran, fumiste* ; 5 décembre 1884, *La Ferté-Alais, horloger* ; 20 janvier 1893 *Salives, fontainier*).

Elle doit être étendue aux personnes qui reçoivent une indemnité à raison de travaux qu'elles effectuent, bien que ces travaux ne rentrent pas dans l'exercice de leur profession, si d'ailleurs elles n'exigent pas des connaissances spéciales. Ainsi l'ouvrier employé temporairement et payé à la journée pour travaux d'entretien des chemins vicinaux ou pour surveiller le travail des prestations est éligible au conseil municipal (21 novembre 1884, *Muzeray* ; 6 juillet 1889, *Cauville*) ; 10 mars 1894 *Tourreilles*) ; de même la personne qui, sans être horloger, reçoit une indemnité pour remonter périodiquement l'horloge municipale (O. C. E. 19 août 1835, *Clyon*, 20 février 1885, *Oradour*) ; ou celle qui reçoit une indemnité prélevée sur le rôle d'af-

fouage (16 décembre 1892 *Ancazein*), en rémunération des services qu'elle rend en qualité de garde-coupe.

Rentrent encore dans cette exception les sapeurs-pompiers communaux. Ces citoyens sont donc éligibles alors même qu'ils reçoivent une gratification annuelle ou une indemnité fixe (20 mars 1885 *Sainte-Colombe*). Nous ferons cependant exception pour les sapeurs-pompiers casernés car ces hommes, qui reçoivent une solde, consacrent tout leur temps au service de secours contre l'incendie organisé dans la commune.

Souvent les conseils municipaux allouent des subventions à des établissements publics ou privés qui fonctionnent dans la commune. Doit-on considérer les agents de ces établissements comme inéligibles, pour cette raison, au conseil municipal. La négative paraît évidente. Une fois versés dans la caisse de l'établissement les deniers se confondent avec ceux de cet établissement et cessent d'être communaux, dès lors on ne saurait dire que les agents dont il s'agit sont rétribués spécialement avec des deniers communaux. Il en serait ainsi alors même que la subvention constituerait la partie la plus importante, peut-être la totalité, des ressources de l'établissement (25 octobre 1878 *Lescure* ; 23 janvier 1885, *Amance* ; 7 janvier 1885, *Haillicourt* ; 7 février 1885, *Tarsacq*). Ces employés sont donc éligibles au conseil municipal malgré l'allocation de subventions renouvelées d'une façon régulière ou données accidentellement, à l'établissement dont ils dépendent directement (14 janvier 1887, *Cn. de Tournon*, établissement de bienfaisance ; 25 mars 1887, *Cn. de Peyrolles*, association syndicale ; 13 mars 1885, *Bray*, chanfre d'église ; 1^{er} décembre 1888, *Giez*, employé de fabrique 18 février 1893, *Laruns*, employé de syndicat).

D'ailleurs il n'appartient pas à une municipalité de frapper d'inéligibilité les employés de ces établissements en transformant, intentionnellement ou par inadvertance, la subvention accordée à ces établissements en une allocation affectée, spécialement, au traitement de tels ou tels de leurs employés. En conséquence est éligible le chantre de l'église dont le traitement est inscrit au budget communal (19 novembre 1892, *Aubervillers*; C. E. cont. 20 janvier 1893, *Malascq*; C. E. 9 juin 1893, *St-Pierre-les-Bitry*, *Contra*: Sect. temp. 8 mars 1889, *Haillicourt*; 22 mars 1889 *Etriac*) (1).

Que décider à l'égard du sonneur de cloches qui reçoit de la commune une indemnité pour les sonneries civiles qu'il est appelé à exécuter au cours de l'année? Nous estimons qu'il rentre dans l'exception de la loi, qu'il reçoit une indemnité à raison d'un service qu'il rend dans l'exercice de sa profession et à ce titre qu'il est éligible; mais nous devons reconnaître que notre manière de voir n'a pas été partagée par le conseil d'Etat (10 juillet 1885, *Lieudieu*; 21 janvier 1893, *Moranville*).

Les piqueurs et cantonniers des chemins vicinaux ne sont pas non plus des agents salariés de la commune puisqu'ils sont rétribués sur les fonds départementaux ou sur le fonds des cotisations municipales (23 décembre 1884, *Brieulles*; 9 janvier 1885, *Ondefontaine*; et *Vaux-en-Dieullet*; 8 mai 1885, *Chameyrat*; 28 décembre 1888, *Champeaux*; 24 février 1893, *Lacaune*; 13 janvier 1894, *Beaussac*).

1. Ces dernières décisions paraissent tenir à l'oubli des motifs de la loi. Sans doute il faut être salarié par la commune, mais il faut, avant tout, être agent de la commune : *prius est esse quam esse tale*; or les employés des établissements publics (et à plus forte raison des établissements d'utilité publique), ne sont pas des agents communaux.

9) *Entrepreneurs de services communaux.* — Nous venons de voir les divergences de vue des rédacteurs des lois du 10 août 1871 et du 5 avril 1884 relativement à la déchéance dont sont frappés les agents rétribués sur les fonds du département ou de la commune. Si cette divergence peut s'expliquer, il n'en est pas de même de celle à laquelle nous sommes arrivé et qui concerne les entrepreneurs de services publics.

Tandis que la loi de 1871 déclare le mandat de conseiller général incompatible dans le département avec la situation d'entrepreneur d'un service départemental (art. 10), la loi de 1884 (art. 33, 5^e), plus rigoureuse, déclare les entrepreneurs de services communaux inéligibles au conseil municipal. Si l'on recherche les raisons de l'exclusion des entrepreneurs de services publics des assemblées locales, on est amené à penser que le législateur a reproduit trop fidèlement une disposition écrite dans les lois antérieures (art. 9 de la loi du 5 mai 1855) sans remarquer qu'il faisait rentrer dans les cas d'inéligibilité une matière qui ne comporte que des cas d'incompatibilité.

Le législateur a voulu, en effet, que le citoyen chargé d'un service public ne pût faire partie de l'assemblée appelée à surveiller le service, à en voter et contrôler les dépenses. Il ne s'agit ni de protéger la liberté de l'électeur ni celle de l'élu, ni d'écarter de l'assemblée des indignes ou des incapables; il s'agit d'éviter le conflit d'intérêts opposés.

Quoi qu'il en soit, le juge ne peut modifier la loi. Nous devons donc scinder l'étude de l'incapacité qui peut atteindre l'entrepreneur de services communaux et renvoyer aux incompatibilités ce qui concerne particu-

lièrement les entrepreneurs de services départementaux.

Et tout d'abord que faut-il entendre par entrepreneurs de services communaux au sens de la loi du 5 avril 1884 ?

Il faut certainement comprendre sous cette dénomination les personnes qui prennent l'engagement d'exécuter à leurs frais moyennant une rémunération fixée à forfait, ou le droit aux produits de l'ouvrage fait, un travail qui les met nécessairement sous le contrôle constant ou périodique de l'assemblée communale ou tout au moins de la municipalité.

Sont inéligibles pour cette raison les citoyens chargés d'un service public : balayage et nettoyage des rues et places (28 novembre 1885 *Le Gacilly*), enlèvement des boues (1^{er} décembre 1888, *Pont-Scorff* ; 2 février 1889, *Merles*), fourrière publique (7 novembre 1884, *Duvivier*), pesage public (18 juin 1889, *Sauveterre*), transport des personnes décédées (21 novembre 1884, *Verneuil* ; 11 mai 1889, *Sommières*). Il en est de même des entrepreneurs chargés de travaux d'entretien à exécuter aux immeubles communaux : entretien des bâtiments communaux (19 novembre 1892, *Essones* ; 6 mai 1893, *Lizy-sur-Ourcq*), travaux de menuiserie (24 mars 1893, *Vitry-le-François*), de ferronnerie, serrurerie, quincaillerie (4 mars 1893, *Aurillac*), couverture, plomberie (7 novembre 1884, *Pantin*), effectués pour l'entretien des bâtiments communaux ; entretien des rues et places de la commune (15 février 1889, *La Fère-en-Tardenois*), des chemins ordinaires de la commune (30 janvier 1885 *Jouy-sur-Eure* ; 8 juin 1889, *Laprade* ; 25 novembre 1892, *Crisolles* ; 6 juin 1893, *Lizy-sur-Ourcq*) (1).

1. Il importerait peu d'ailleurs que l'adjudication fût subordonnée à

Faut-il appliquer cette règle aux personnes qui ont passé des marchés de fournitures avec la commune.

L'affirmative n'est pas douteuse lorsqu'il s'agit de fournitures présentant un certain caractère de continuité qui met le fournisseur en rapport constant avec l'administration municipale. Telle est la concession de l'éclairage public, quel que soit d'ailleurs le mode d'éclairage (18 mars 1889, *Villenauxe*, 10 février 1893, *Laruns* ; 20 février 1893, *Saint-Céré*), ou de la distribution de l'eau. Il en serait autrement de fournitures faites une fois pour toutes à la commune ou faites, à plus forte raison, à un entrepreneur de services communaux ; le contrôle de la commune n'est plus constant ni immédiat (1). On doit donc déclarer éligibles le fournisseur du charbon nécessaire au chauffage des établissements municipaux (19 décembre 1884, *Versailles*), l'entrepreneur qui s'est engagé à fournir seulement les matériaux nécessaires à l'entretien des bâtiments ou des chemins communaux.

La même règle doit s'appliquer, et pour la même raison aux entrepreneurs chargés de la construction d'un édifice communal ; ils ne se sont pas engagés à assurer un service communal (1^{er} juin 1866, *Morcenx*, *église* ; 26 juillet 1878, *Flesquières*, *abreuvoir* ; 13 décembre 1878, *Levresy*, *mur de cimetière* ; 4 novembre 1881, *Laruns*, *école*, *halles* ;

ce fait que les habitants n'exécuteraient pas en nature leurs prestations, de sorte qu'il arriverait que l'adjudicataire n'effectue aucun travail et ne reçoive aucune somme, (16 décembre 1892, *Courcelles-les-Gisors*).

1. En vertu de cette règle, le conseil d'Etat a déclaré éligible le baigneur, qui ayant élevé son établissement sur un terrain affermé à la commune s'était engagé à fournir un nombre déterminé de bains aux indigents, moyennant une subvention annuelle et à ne percevoir des baigneurs ordinaires qu'une rétribution fixée par un tarif convenu (15 mai 1885, *Senonches*).

16 janvier 1885, *Croix*, gymnase ; 7 août 1875, *Lembras*, chemin vicinal).

A plus forte raison ne doivent pas être considérés comme entrepreneurs de services communaux l'ouvrier payé à la tâche (30 mars 1889, *Quingey*), même s'il est entrepreneur et non simple ouvrier (21 novembre 1884, *Villetron*).

On ne saurait enfin reconnaître le caractère d'entrepreneurs de services communaux à des personnes qui se portent acquéreurs de produits communaux lorsqu'ils demeurent libres dans leur exploitation, ainsi l'acquéreur des boues provenant du balayage (2 février 1889, *Merles* ; 24 décembre 1892, *Beauvoir*) l'adjudicataire d'une coupe affouagère (30 novembre 1885, *Mangiennes* ; 16 décembre 1892, *Aucazein*).

Il faut au surplus qu'il y ait intérêt communal et que tout ou partie des sommes dues à l'entrepreneur soient acquittées par la commune (13 mars 1885, *Etaples*). En conséquence, seraient éligibles au conseil municipal l'entrepreneur chargé par le préfet de travaux sur les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun (7 juin 1889, *Fourches*), les fournisseurs d'établissements publics (16 janvier 1885, *Croix*).

Le caractère personnel des inéligibilités s'oppose-t-il à ce que l'associé d'un entrepreneur de services communaux soit tenu pour inéligible au même titre que l'entrepreneur. Il faut, bien entendu écarter tout d'abord de la discussion les actionnaires de la société qui s'est rendue adjudicataire d'un service communal. Quant aux sociétés à parts d'intérêts, nous croyons devoir nous prononcer dans le sens de l'affirmative, toutes les fois que l'associé dont il s'agit ne participera pas à l'administration de la société.

Nous sommes porté à nous prononcer dans le même sens, quoique avec plus d'hésitation, relativement au commanditaire. Cet individu a un intérêt direct à faire prospérer l'entreprise de son associé et sa présence au sein de l'assemblée peut entraver le contrôle que celle-ci est en droit d'exercer sur l'entrepreneur en nom.

· C'est, semble-t-il, sous l'influence d'une pareille considération que le conseil d'Etat a reconnu l'inéligibilité de l'ancien entrepreneur qui a cédé son entreprise à un tiers tout en restant responsable de l'exécution des clauses insérées au cahier des charges (24 juillet, 1885, *Duvivier*).

Le cédant devient éligible dès que le conseil municipal a agréé son cessionnaire et lui a retiré la qualité d'entrepreneur, alors même que par un nouveau traité le cédant se serait engagé comme caution solidaire du concessionnaire. Il y a eu une novation qui a éteint la première obligation du cédant, avec toutes ses conséquences (29 décembre 1888, *Villefranche*).

Quid des fermiers de biens communaux ? On a essayé de les assimiler à des entrepreneurs de services communaux, mais toutes les tentatives ont été repoussées par le conseil d'Etat. Nul texte ne frappe ces citoyens d'inéligibilité (3 février 1893, *Aiguay-le-Duc*) et aucune analogie n'existe entre eux et les entrepreneurs de services publics. On ne saurait dire sérieusement que l'adjudicataire du droit de chasse dans les bois communaux exerce un service municipal lorsqu'il use de son droit (V. ci-dessus *Aiguay-le-Duc*), alors même qu'il se livrerait de préférence à la chasse des animaux nuisibles.

A la vérité, la distinction entre les fermiers et les entrepreneurs n'est pas toujours aussi facile à établir que dans l'hypothèse précédente. Celui qui exploite

un immeuble communal, de quelque nature que soit la redevance qu'il s'est engagé à payer à la commune, ne peut être qu'un fermier et il est par suite éligible au conseil municipal : ainsi l'industriel qui a pris à bail une glacière communale est éligible, bien qu'aux termes de la convention qu'il a passée avec la commune il doive fournir une quantité déterminée de glace pour le service des pauvres et ne puisse percevoir pour la vente aux habitants que des prix portés sur un tarif approuvé, d'ailleurs une fois pour toute, par la municipalité (10 mai 1889, *Digne* ; *adde*, 15 mai 1885, *Senonches* : baigneur ayant souscrit à des conditions analogues un abonnement d'eau. *V. note p. 85*).

Que décider des personnes qui ont affermé les recettes communales, et se sont engagées à verser une somme déterminée, à forfait, prenant à leur charge tous les frais de perception, à la condition de recouvrer par elles-mêmes et leurs agents les droits imposés par la municipalité. En principe nous pensons qu'il convient de leur appliquer la règle générale posée plus haut, et, en conséquence, qu'elles sont éligibles à l'assemblée communale. Les services publics qui devraient être organisés à leur défaut pour assurer la rentrée des sommes dues par les contribuables, sont supprimés, le contrôle de la municipalité ne présente plus le caractère de constance que l'on rencontre lorsqu'il s'agit d'entrepreneurs de services communaux. Si l'on devait assimiler ces fermiers à quelque entrepreneur ce serait, semble-t-il, non pas aux entrepreneurs de services publics, mais aux entrepreneurs de travaux à exécuter. Cette manière de voir a été adoptée par le conseil d'Etat relativement à un fermier des droits de place dans les foires et marchés d'une commune (6 février 1885, *Duperré*).

Mais il est peu de principes qui ne souffrent des exceptions, et il semble bien qu'il faille en apporter une à la règle que nous venons de poser, toutes les fois que la municipalité sera obligée de surveiller les actes du fermier dans l'intérêt supérieur du contribuable. C'est en vertu de cette exception que le conseil d'Etat paraît avoir invalidé l'élection d'un fermier des droits d'octroi (6 février 1885, *Auterive* ; et celle de l'adjudicataire du service public du pesage (3 mars 1893, *Lacaune*).

Les fermiers des biens communaux peuvent donc être élus aux conseils municipaux et rien ne s'oppose à ce qu'ils soient nommés maires et adjoints.

On a soutenu que si le bail d'un fermier élu maire vient à expiration au cours du mandat, il ne pourra le renouveler en vertu de l'article 1596 du Code civil (V. *Rev. communale*, 1893, p. 359. *Questions électorales*, par M. J. Tardieu, auditeur au conseil d'Etat), sous peine de nullité de l'adjudication. Nous ne saurions partager cette opinion. L'article 1596 défend aux maires non pas de louer les biens communaux, mais d'en acquérir la propriété. Peut-être y aurait-il eu de bonnes raisons pour étendre au louage les règles de l'article 1596, mais le législateur ne l'a pas fait et il nous paraît impossible, en présence de la sanction qu'il a attachée à cette prescription de l'étendre au delà de ses termes.

On peut se demander néanmoins si ce magistrat tomberait sous le coup de l'article 175 du Code pénal qui permet au juge de frapper d'inéligibilité l'administrateur qui a reçu un intérêt dans une adjudication dont il avait l'administration ou la surveillance. Nous ne le pensons pas, au moins si le magistrat qui s'est rendu adjudicataire du bail n'a pas présidé l'adjudication. On peut même douter

que le juge doive infliger les peines édictées par cet article, si le maire n'a pas retiré de l'adjudication un profit notoire. Aussi pensons-nous qu'un maire ou adjoint pourrait se rendre adjudicataire pour un temps limité, du droit de chasse, par exemple, aux conditions d'une précédente adjudication faite à son profit et peut-être au profit d'un tiers.

Quoi qu'il en soit, le maire pourrait acquérir après coup le droit au bail qui aurait été régulièrement adjugé à un tiers (Cpr, 3 février 1893, *Aiguay-le-Duc*, p. 87).

II. — *Inéligibilités destinées à garantir la liberté de l'élu.*

La loi de 1884 (art. 32) déclare inéligibles au conseil municipal les domestiques exclusivement attachés à la personne. En empruntant cette disposition aux lois antérieures la loi de 1884 a fait disparaître le doute que celles-ci laissaient subsister sur la portée de leur application en exigeant que ces domestiques fussent exclusivement attachés à la personne. Toutefois c'est là une question de fait que le juge tranchera souverainement.

Il a été jugé que ne rentrent pas dans cette catégorie et par suite sont éligibles : le garde particulier (14 novembre 1884, *Songieu* ; 23 juin 1893, *Saint-Léonard*) ; le régisseur de propriétés (19 novembre 1892, *Luscan* ; 25 décembre 1892, *Juillac* ; 3 février 1893, *Valfin-sur-Valouse*) le gérant d'une exploitation agricole (9 novembre 1888, *Saint-Remy-Blanzy*) ; l'ouvrier agricole habitant chez son maître s'il ne figure pas au rôle des prestations du maître qui l'emploie (4 mars 1893, *Belmont*) et à plus forte raison s'il habite un domicile particulier avec sa famille (9 janvier 1885, *Dehéries*), ou s'il fi-

gure au rôle des patentes à raison de sa profession (14 décembre 1888, *Uchizy*) ; le jardinier (6 février 1885, *Gavrus*) ; le berger personnellement imposé au rôle des contributions directes (14 novembre 1884, *Merval*). Le fait que ces individus rendraient au propriétaire des services que leur profession ne comporte pas normalement ne devrait pas les faire considérer comme exclusivement attachés au service de la personne.

Il a été jugé, au contraire, qu'un cocher est inéligible (6 février 1885, *Gavrus*).

La loi frappe également d'inéligibilité les personnes inscrites au bureau de bienfaisance, ou dispensées de subvenir aux charges communales (loi du 5 avril 1884, art. 32, 3^o).

La dispense des charges communales doit, alors même que l'intéressé serait notoirement insolvable (9 mars 1889, *Rogère*), résulter expressément d'une délibération du conseil municipal (24 mars 1893, *Aventin* ; 21 avril 1893, *Blégiers*). arcontre, les conséquences de cette délibération au point de vue de l'éligibilité persistent tant qu'elle n'a pas été rapportée (27 janvier 1893, *Sincey-les-Rouvray*) (1).

L'approbation par le conseil municipal des états de taxes irreouvrables où figure l'indigent n'équivaut pas à cette délibération (5 avril 1889, *Hellemes-Lille*).

Ne doivent pas non plus être déclarés inéligibles comme dispensés de subvenir aux charges communales ceux qui le sont à raison des services qu'ils rendent à la commune et en quelque sorte à titre d'indemnité, comme les sapeurs-pompiers qui souvent sont dispensés des presta-

1. En l'espèce le candidat n'avait été secouru qu'une fois, en 1872.

tions, ou les habitants d'une ville dispensés de la contribution personnelle-mobilière par suite de l'existence d'un octroi aux portes de la ville ; il en est de même des personnes dispensées des prestations à raison de leur âge (7 décembre 1888, *Antheux*) ou qui ont obtenu des remises ou des décharges en conséquence de non valeurs, de pertes graves ou de constructions nouvelles (23 décembre 1892, *Brétignolles*).

La seconde hypothèse prévue par la loi vise les individus secourus par le bureau de bienfaisance. L'inéligibilité ne frappe que les indigents personnellement inscrits sur la liste des individus secourus ou devant être secourus, d'une façon régulière, par le bureau de bienfaisance (23 décembre 1884, *Thizy* ; 24 mars 1893, *Saint-Aventin*) quand bien même ils n'auraient reçu de secours qu'une seule fois (20 mars 1886, *Pouzac*).

Le fait de recevoir des secours accidentels n'entraînerait pas l'inéligibilité (23 décembre 1884, *Saint-Polycarpe* ; 21 avril 1893, *Blégiers*).

Il en serait de même de l'inscription faite par erreur sur la liste des indigents, quoique à la faveur de cette inscription l'intéressé ait reçu un secours (1^{er} décembre 1888, *Sidi-el-Hassen*) (1). Ce qui rend inéligible ce n'est pas d'avoir reçu un secours, c'est d'être en situation de recourir d'une manière périodique et permanente à l'assistance du bureau de bienfaisance.

1. Si l'inscription aux rôles des contributions directes et le paiement de ces contributions, notamment de la contribution foncière, font présumer l'aisance de l'électeur, cette présomption tombe lorsque, inscrit sur la liste des indigents sur sa demande, l'intéressé a reçu un secours non accidentel (27 novembre 1893, *Sincey-les-Rouvray*).

Lorsqu'il n'existe pas de bureau de bienfaisance dans la commune, le service d'assistance est fait par le conseil municipal, la liste des indigents est dressée par le conseil municipal et il y a lieu d'appliquer les règles exposées ci-dessus (1).

Faut-il déclarer inéligibles comme indigentes les personnes inscrites par le conseil municipal en exécution de la loi du 15 juillet 1893 (art. 14) sur l'assistance médicale gratuite, sur la liste des habitants qui seront admis au secours ? En cas de négative, faut-il tout au moins déclarer inéligible l'individu, qui, inscrit ou non, a reçu des secours dans les conditions prévues par cette loi.

Il convient d'écarter du débat les personnes qui, dans les communes où il n'existe pas de bureau de bienfaisance, sont inscrites comme indigentes par le bureau d'assistance dans les conditions prévues par l'article 10 *in fine* de la loi précitée, puisqu'ils rentrent dans la catégorie des inéligibles.

On sait que la liste des personnes qui en cas de maladie peuvent être secourues par le bureau d'assistance est dressée par le conseil municipal sur la proposition du bureau et qu'elle peut être l'objet de réclamations en inscription ou en radiation. Bien que la manière dont cette liste est établie soit de nature à faire présumer la pauvreté des personnes qui y figurent, nous pensons qu'elle n'est pas une liste d'inéligibles. Ce qui fait l'inéligibilité, ce n'est pas la qualité de pauvre, c'est celle d'habitant secouru par la commune d'une manière permanente et par suite à la merci de membres influents de l'assemblée communale ou d'électeurs.

1. La loi ne déclare inéligibles que les personnes secourues par la commune et non celles qui le sont par le département ou l'Etat (12 janvier 1885, *Coubous*).

En revanche, nous n'hésitons pas à tenir pour inéligibles les électeurs qui ont été effectivement secourus, alors même qu'ils ne figureraient pas sur la liste dont il vient d'être parlé. A partir de ce moment, en effet, ils figurent sur la liste des indigents de la commune (1).

Ici, comme dans le paragraphe précédent, nous rencontrons quelques applications du caractère personnel des inéligibilités. C'est ainsi qu'il a été jugé qu'un citoyen est éligible au conseil municipal, bien qu'un ou plusieurs de ses parents soient inscrits sur la liste des personnes jouissant des secours médicaux gratuits (1^{er} janvier 1893, *Beaupray*), alors même que l'indigent est la mère de l'élu, et que, pour faciliter le paiement du secours alloué à celle-ci, infirme, le mandat a été établi au nom de l'élu car ce dernier ne figure pas sur la liste des indigents (16 juin 1893, *Festes-Saint-André*). Il a même été jugé que celui-là est éligible qui ne figure pas nominativement sur la liste des indigents mais partage les secours alloués à une autre personne (9 janvier 1883, *Montronnet*), notamment le mari d'une femme secourue par le bureau de bienfaisance (24 mars 1893, *Saint-Aventin*). On peut cependant se demander s'il n'y a pas là une fraude qui pourrait permettre au juge de l'éligibilité d'annuler la proclamation de l'élu.

1. Leur inéligibilité persiste tant qu'ils continuent de figurer sur la liste. S'ils veulent recouvrer leur éligibilité, ils doivent profiter de la revision annuelle pour demander leur radiation.

III. — *Inéligibilités destinées à éviter que le choix de l'électeur ne s'égare sur des indignes ou des incapables.*

La loi déclare inéligibles aux assemblées locales les individus pourvus d'un conseil judiciaire (lois des 5 avril 1884, art. 32, 2° ; et du 10 août 1871, art. 7). Cette disposition a pour sanction l'invalidation de l'élu (29 novembre 1890, *Saint-Germain-en-Laye*). Cette inaptitude qui se trouvait écrite dans la loi du 15 mars 1849 (art. 79, 9°), n'a pas été reproduite par le décret organique du 2 février 1852 ni par les lois de 1875 sur les élections au Sénat et à la Chambre des députés. Elle n'atteint donc pas les candidats à ces assemblées. La loi de 1884 l'a empruntée à la loi organique de 1871 sur les conseils généraux qui paraît l'avoir empruntée elle-même à la loi de 1849. Cette dernière avait été appliquée on le sait, aux élections effectuées le 8 février 1871.

Une loi du 16 mars 1893 a fixé les mesures qu'il convient de prendre pour porter à la connaissance des tiers les décisions portant constitution de conseil judiciaire.

En principe les membres d'une assemblée sont indéfiniment rééligibles. Le décret du 31 janvier 1871 de la délégation de Bordeaux avait cependant déclaré inéligibles comme indignes de figurer à l'assemblée nationale les citoyens qui, aux élections législatives accomplies du 2 décembre 1851 au 4 septembre 1870 avaient accepté la candidature officielle. Il nous reste une application de cette déchéance. Elle est relative aux maires et adjoints révoqués et aux conseillers généraux, d'arrondissement et municipaux déclarés démissionnaires d'office pour inac-

complissement des fonctions attachées à leur mandat. Dans l'un et l'autre cas, l'individu atteint par la révocation ou la démission d'office est inéligible aux fonctions qu'il occupe pendant une année. Pourtant quelques différences doivent être signalées entre eux.

L'ancien magistrat municipal révoqué est inéligible pendant un an, non seulement à la fonction de maire ou d'adjoint à laquelle il avait été nommé, mais aussi à celle d'adjoint s'il était maire, à celle de maire s'il était adjoint.

Que cette déchéance atteigne le maire, l'adjoint dans la commune où ils exerçaient leur fonction lors de leur révocation, la question ne fait pas doute ; mais que faut-il décider si le même individu est élu maire ou adjoint dans une autre commune au cours de la même année ? L'esprit de la loi nous paraît en opposition avec la lettre. Néanmoins la prohibition nous paraît absolue ; elle devrait donc être étendue en dehors de la commune où le magistrat révoqué exerçait ses fonctions.

Cette inéligibilité qui résulte *ipso facto* du décret de révocation, cesse en cas de renouvellement général des conseils municipaux (loi du 5 avril 1884, art. 86 § 3). En formulant cette exception la loi maintient l'exclusion en cas de renouvellement intégral du conseil municipal dont le maire ou l'adjoint révoqué fait partie (1^{er} mai 1885, *Bénévent-l'Abbaye* ; 8 mars 1890, *Corubert*). On comprend, en effet, qu'à la suite de la révocation du maire le conseil municipal, s'il en était autrement, pourrait démissionner en masse afin de permettre la réélection du magistrat municipal révoqué, la loi serait tournée et son but manqué. Le danger de voir les pouvoirs publics tenus en échec par une municipalité n'a plus la même importance lorsqu'il s'agit de pourvoir, au renouvellement de tous les conseils

municipaux, puisque c'est le fait de la loi et non celui de l'assemblée intéressée qui motive les nouvelles élections.

La suspension ne rend pas inéligible, alors même que celui qui se trouve frappé par cette mesure donne sa démission pour échapper à la révocation.

La loi, nous l'avons dit, frappe d'inéligibilité pendant un an le membre d'un conseil municipal, général ou d'arrondissement qui a été déclaré démissionnaire d'office pour refus d'accomplissement des obligations qui lui sont imposées par la loi (loi du 7 juin 1873, art. 3). Cette inéligibilité ne s'étend pas aux conseillers démissionnaires d'office pour avoir accepté, postérieurement à leur élection, une fonction ou un mandat incompatible avec celui de conseiller municipal, général ou d'arrondissement ou rendant inéligible à l'un des conseils électifs locaux, ou pour avoir manqué, sans motifs légitimes, à plusieurs sessions consécutives de l'assemblée à laquelle ils appartiennent. Par contre elle paraît devoir être maintenue, relativement aux conseillers municipaux, même en cas de renouvellement général de tous les conseils municipaux, à plus forte raison au cas de renouvellement intégral du seul conseil dont l'intéressé fait partie. Nulle part, en effet, la loi de 1873 ne fait une distinction analogue à celle qu'on rencontre dans la loi de 1884.

Nous déciderions comme précédemment pour les magistrats municipaux, que ces conseillers ne peuvent être élus à des assemblées de même ordre que celle dont ils sont retranchés, même dans d'autres circonscriptions, pendant le délai d'un an.

Remarquons, enfin, que l'individu déclaré démissionnaire d'office d'une assemblée reste éligible aux assem-

blées d'ordre différent de la circonscription. Exclu du conseil municipal il peut faire partie du conseil général ou du conseil d'arrondissement.

IV. — Inéligibilités de Sécurité publique.

Les mesures dont il nous reste à parler s'expliquent par les besoins du moment ; elles visent une personne déterminée ou une certaine catégorie de personnes, mais toujours elles portent atteinte à la liberté de l'électeur.

Nous en avons déjà rencontré une, celle qui éloigne des assemblées élues les membres des familles ayant régné sur la France ; nous avons vu la tentative faite en 1871 pour éloigner de l'assemblée nationale les fonctionnaires et certains députés et sénateurs du second empire.

Il en est une autre dont nous devons dire quelques mots, bien qu'elle ait été abrogée, parce qu'elle a été reproduite par une loi récente. Nous voulons parler du sénatus-consulte du 17 février 1858. Aux termes de cet acte les candidats au corps législatif devaient, dans le délai de huit jours, prêter serment d'obéissance à la constitution et de fidélité à l'empereur. C'était l'exclusion pour cause d'opinion des candidats qui refusaient de prêter le serment. Or la déchéance prononcée par ce sénatus-consulte a été reproduite, avec toutes ses conséquences, par la loi du 17 juillet 1889 sur les candidatures multiples. La jurisprudence qui s'était formée quant à l'exécution du sénatus-consulte de 1858 est donc applicable aux difficultés auxquelles peut donner lieu l'exécution de la loi de 1889. Celle-ci, on le sait, défend à un candidat à la Chambre des députés de se présenter dans plus d'une

circonscription et l'oblige à faire connaître, le cinquième jour au plus tard avant celui de l'élection, par une déclaration déposée à la préfecture du département où il se présente, la circonscription dans laquelle il entend se porter candidat.

Cette loi n'est applicable qu'aux élections au parlement. C'est pourquoi le général Boulanger contre qui elle était dirigée a pu lors du renouvellement triennal des conseils généraux de 1889 poser sa candidature dans plusieurs départements. Son élection, partout où il fut proclamé, fut annulée (9 août 1889, *Tours, Nancy, Rennes*), pour défaut de domicile et d'inscription au rôle des contributions directes dans le département. La loi de 1889 qui avait été votée en vue d'éviter un vote plébiscitaire avait été tournée.

Cette loi d'exception a fait revivre les anciennes listes d'éligibilité ou de candidats qui ont fait dire à P. L. Courrier (2^{me} lettre partic.) « *Le président m'appelant me donna un de ces bulletins où il fallait écrire deux noms, pour moi j'y voulats mettre Aristide et Caton, mais on me dit qu'ils n'étaient pas sur la liste des éligibles* ».

§ 3. — Incompatibilités

Nous allons retrouver dans ce paragraphe plusieurs des catégories de personnes que nous avons rencontrées en étudiant les diverses inéligibilités. Ces personnes sont pour la plupart frappées d'inéligibilité dans la circonscription où elles exercent une fonction, et où, par conséquent, elles ne peuvent poser utilement leur candidature, tandis qu'elles peuvent être élues en dehors de cette circonscription

et conserver le mandat que leur confèrent les électeurs en renonçant à leur fonction (19 novembre 1892, *Tulle*).

Comme les inéligibilités, les incompatibilités peuvent s'étendre à toutes les assemblées ou à quelques unes seulement. Nous les classerons en conséquence d'après leur degré de généralité ou de spécialité. (1).

A). *Incompatibilités générales*. — Au premier rang des personnes dont l'emploi est incompatible avec toute espèce de mandat électif, viennent les préfets, sous-préfets et secrétaires généraux. Inéligibles dans les circonscriptions où ils exercent leurs fonctions, ils ne peuvent être valablement nommés en dehors de cette circonscription qu'à la condition de se démettre de leur fonction. (Lois des 30 novembre 1875, art. 8, 26 décembre 1887, 10 août 1871, art. 9 et 5 avril 1884, art. 34).

Toutefois, nous avons essayé de démontrer que l'incompatibilité n'existe pas à l'égard du mandat de conseiller d'arrondissement. Dans l'opinion contraire l'incompatibilité résulterait de l'article 5 de la loi du 22 juin 1833 (1).

Exceptionnellement le préfet de la Seine et le préfet de police, sous les réserves précédemment exposées, peuvent faire partie des assemblées parlementaires. (loi du 30 novembre 1875, art. 8).

Une incompatibilité de même nature atteint les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et membres du conseil privé dans les colonies. A raison de la similitude qui existe entre ces fonctions et celles des fonctionnaires de

1. Nous rappelons, qu'à notre avis, la loi du 22 juin 1833 n'a édicté à l'égard des conseils d'arrondissement qu'une seule incompatibilité, celle qui résulte du cumul des mandats de conseillers d'arrondissement ou de conseiller d'arrondissement et de conseiller général (V. p. 61).

l'administration préfectorale, nous estimons que malgré l'absence de texte formel elles doivent être tenues comme incompatibles avec le mandat de conseiller général.

La loi frappe d'une incompatibilité non moins étendue les commissaires de police (lois des 30 novembre 1875, art. 8, 26 décembre 1887, 10 août 1871, art. 9, et 5 avril 1884, art. 34, 2^o) sous la réserve de l'inéligibilité qui les atteint dans les circonscriptions de leur ressort.

Cette incompatibilité atteint-elle tous les commissaires de police ? On sait que ces agents se divisent en commissaires communaux et commissaires spéciaux. Ces derniers sont certainement atteints par la loi sur les incompatibilités parlementaires, puisqu'ils sont des agents de l'Etat, des fonctionnaires publics rétribués par le Trésor, mais la question pourrait être douteuse en ce qui touche les commissaires communaux, qui, en principe, sont rétribués par les communes. Nous croyons cependant devoir nous prononcer pour l'affirmative. Ce sont des fonctionnaires publics tout comme leurs collègues de la spécialité. On doit les considérer comme rétribués par l'Etat, car si les communes sont tenues de prélever sur leur budget le montant du traitement d'un commissaire de police d'une classe déterminée, les sommes ainsi allouées ne sont pas ordonnancées directement au nom du fonctionnaire installé dans la commune ; elles sont versées à un fond commun géré par le ministre de l'intérieur où l'Etat verse lui-même les sommes nécessaires à acquitter les augmentations de traitement attachées aux classes exceptionnelles et une partie des traitements des commissaires nommés dans les communes qui ne sont pas tenues d'entretenir de pareils agents. En outre les commissaires com-

munaux, comme les commissaires spéciaux, reçoivent des indemnités régulières sur un crédit inscrit à cet effet au budget du ministère de l'intérieur. Ajoutons qu'une loi récente (16 avril 1895) vient d'admettre les commissaires communaux aux avantages attachés à la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles.

Cette incompatibilité atteint-elle d'une manière aussi étendue les agents de police ? Oui en ce qui concerne les agents de police de l'agglomération lyonnaise. Au contraire elle ne ferme aux autres agents de police que les assemblées locales : conseils généraux et conseils municipaux. Le législateur, qui doit s'occuper des questions pratiques, ne paraît pas avoir voulu leur ouvrir l'accès des assemblées parlementaires, mais avoir plus simplement pensé que ces agents ne seraient pas en situation de poser avec succès leur candidature à ces assemblées en dehors des villes où ils exercent leurs fonctions.

Bien que les gardes champêtres ne soient pas des agents de police au sens étroit du mot, nous pensons qu'ils tombent sous le coup de la loi comme les agents de police. Au contraire les gardes particuliers y échappent.

B). *Incompatibilités spéciales.* — Nous ne reviendrons pas sur les cas d'incompatibilité spéciales que nous venons de rencontrer. Nous étudierons les autres en les groupant d'après les motifs qui les ont fait édicter.

La loi municipale déclare incompatible avec la fonction d'adjoint au maire l'emploi d'agent salarié du maire. Cette mesure, qui a pour but de sauvegarder la liberté de l'élu, s'explique d'elle-même ; quant à son application, elle s'étend non seulement aux domestiques attachés à la per-

sonne, mais à tous les individus qui exécutent des travaux pour le maire et reçoivent à ce titre une rémunération de ce magistrat, même si ces travaux ne sont pas permanents. Elle ne s'applique pas à l'individu qui travaille accidentellement pour le maire et sur l'ordre d'un tiers qui rétribue lui-même le travail fait. Elle n'atteint pas non plus le citoyen qui a travaillé mais ne travaille plus pour le maire.

La nécessité d'assurer la liberté de l'élu a fait déclarer incompatibles les fonctions de maire et d'adjoint au maire et l'emploi de garde particulier (27 mars 1885, *Magnas*), soit de personnes physiques soit de personnes morales. L'article 80 de la loi municipale qui vise « *les gardes des établissements publics et des particuliers* » paraît devoir recevoir cette interprétation.

Pour éviter les conflits qui pourraient s'élever entre les intérêts du fonctionnaire et de ses mandants, la loi frappe d'incompatibilité à certaines assemblées les comptables de deniers publics et les agents des administrations financières. (C. E. Cont. 9 juin 1893, *Woincourt et Vitray-sous-Brezolles*).

Les comptables de deniers publics, les agents des administrations financières, les agents des forêts, des postes et télégraphes, ne peuvent faire partie des assemblées parlementaires car ce sont des agents de l'Etat rétribués sur les fonds de l'Etat (loi du 30 novembre 1875). Ils ne peuvent non plus être maire ni adjoint, (loi du 5 avril 1884, art. 80). Au contraire, sous la réserve des inéligibilités dont ils peuvent être frappés, rien ne s'oppose à ce qu'ils fassent partie des conseils municipaux (27 novembre 1892, *Cuts* : agent des postes ; 21 janvier 1893, *Mane* : receveur buraliste) et des conseils départemen-

taux (16 décembre 1883, *Rebais* : caissier payeur central du Trésor public).

Nous devons nous arrêter un instant sur l'article 80 de la loi municipale. On a douté quelque temps qu'il édictât des incompatibilités. La formule par laquelle il débute et qui rappelle celle que l'on rencontre en matière d'inéligibilité semble en être la cause. S'il en est ainsi, l'erreur tient à ce que l'on n'avait pas suffisamment remarqué que cet article ne dit pas : *ne peuvent être élus*, ce qui est la formule de l'inéligibilité, mais *ne peuvent être maire, ne peuvent exercer les fonctions de maire*. De plus on faisait remarquer que la première partie de cette phrase est empruntée à la loi du 5 mai 1855 dont l'article 5 semble distinguer entre les différentes fonctions énumérées dans un premier paragraphe et celle qui est visée *in fine*. Tandis, en effet, que la dernière disposition de l'article 5 précité déclarait expressément le service de la garde nationale incompatible avec les fonctions de maire et d'adjoint, la première partie du même article se bornait à dire que les fonctionnaires dont la liste suivait ne pouvaient être ni maire ni adjoint (1). Précisément les personnes énumé-

1. Nous venons de faire observer que la loi de 5 mai 1855 déclarait incompatible les fonctions de maire et d'adjoint avec le service de la garde-nationale. Le décret du 29 décembre 1875, qui traite de l'organisation des corps de sapeurs-pompiers communaux, a reproduit cette incompatibilité en ce qui concerne les sapeurs-pompiers, dernier vestige de la garde-nationale dissoute en 1871. La loi de 1884 n'ayant pas reproduit la disposition de la loi de 1855 qui est l'unique fondement de l'article 8 du décret de 1875, il y a lieu de décider qu'il n'y a plus aujourd'hui d'incompatibilité entre les fonctions de maire et d'adjoint et l'emploi de sapeur-pompier communal. A notre avis, en effet, une déchéance de la nature et de l'importance de celle que nous étudions ne peut résulter d'un décret même rendu en Conseil d'Etat, et ne tranchant d'ailleurs, la question qu'incidemment.

rées dans l'article 80 de la loi de 1884 figuraient sur cette liste. On en voulait conclure qu'elles étaient frappées non pas d'incompatibilité mais d'inéligibilité.

Après de longues hésitations (1), le conseil d'Etat vient de se prononcer dans le sens de l'incompatibilité et la solennité de sa décision permet d'espérer qu'il persistera dans sa nouvelle jurisprudence, la seule qui soit conforme aux principes (2). La formule *ne peut être membre d'une assemblée* et *a fortiori* la formule *ne peut être membre d'une assemblée ni exercer le mandat qui y est attaché* décrètent une inaptitude moins profonde que la formule *ne peut être élu membre de l'assemblée*. La même formule *ne peut être membre de l'assemblée* se rencontre d'ailleurs dans l'article 35 de la loi de 1884 qui bien certainement n'édicte qu'une incompatibilité.

De plus les motifs sur lesquels sont fondées les inéligibilités manquent à peu près complètement. Enfin la disposition matérielle de l'article 5 de la loi de 1855 tient à des raisons d'euphonie et non à des raisons de principe, puisque, à cette époque, les maires étaient nommés par le pouvoir exécutif.

Quant à la partie de l'article 80 qui dispose que les personnes énumérées ne peuvent, même temporairement, exercer les fonctions de maire, elle ne préjuge rien en faveur de l'inéligibilité, elle a seulement pour effet d'empê-

1. V. dans le sens de l'incompatibilité : 21 novembre 1884, *Puy-Saint-Eusèbe* ; 27 mars 1885, *Magnas* ; 1^{er} mai 1885, *Billième* ; et dans le sens de l'inéligibilité : 10 juillet 1885, *Igé*.

2. Les deux décisions du 9 juin 1893 (*Woincourt* et *Vitray-sous-Brezolles*) ont été rendues sur renvoi de la section par le Conseil d'Etat statuant au contentieux. Les sections ont eu plusieurs fois déjà l'occasion d'appliquer la jurisprudence qui découle de ces arrêts (30 juin 1893, *Tayac* ; 10 juillet 1893, *Noyant* ; 20 janvier 1894, *Landrevarzac*).

cher les conseillers municipaux qui occupent l'un des emplois énumérés dans l'article 80, de remplir par délégation tacite ou légale, même à titre accidentel, les fonctions de maire.

Dès l'instant qu'il suffit de donner sa démission postérieurement au scrutin, l'on doit regarder comme éligible l'agent qui ayant donné sa démission de l'emploi incompatible avec le mandat de conseiller municipal, avant le jour du scrutin, a continué l'exercice de sa profession jusqu'à l'installation de son successeur (21 janvier 1893, *Mane*).

La démission n'étant définitive que du jour où elle a été acceptée ou est réputée acceptée par la personne à l'égard de laquelle l'intéressé est engagé, cette acceptation doit intervenir avant le jour où le juge de l'élection est appelé à statuer sur les réclamations dirigées contre la proclamation de l'intéressé en qualité de maire ou d'adjoint.

Il résulte du caractère personnel des incompatibilités que l'article 80 de la loi de 1884 ne saurait atteindre les parents ou alliés des personnes qui se trouvent dans l'un des cas qu'il vise. Ainsi l'agent qui occupait une fonction incompatible avec le mandat de maire ou d'adjoint et qui a été proclamé en cette qualité verra son élection maintenue s'il a donné sa démission en temps utile, même s'il est remplacé dans sa fonction par sa femme (1^{er} mai 1885, *Billième* ; 29 mars 1889, *Bourg*, 9 juin 1893, *Woincourt* ; 30 juin 1893, *Tayac*).

Par contre, ce caractère de personnalité ne s'oppose pas à ce que l'agent qui a délégué ses fonctions, (p. ex : le receveur ruraliste qui ne gère pas personnellement), ne con-

tinue de se trouver dans un cas d'incompatibilité (10 juillet 1885, *Igé*).

Ajoutons, pour en terminer avec l'article 80, que les agents visés par cet article, 1^{er} alinéa, sont ceux qui ont une autorité, un pouvoir propre, des fonds à recevoir, des vérifications, des visites, des surveillances à exercer et qui se trouvent ainsi en relations constantes avec le public (27 mars 1885, *Jabreilles*, courrier-convoyeur ; 10 février 1893, *Billy-sur-Aisne*, receveur ruraliste ; 10 juillet 1893, *Noyant*, aide au bureau de poste). Au contraire, ne tombent pas sous l'application de cet article le contre-maître mécanicien des manufactures de l'Etat (30 janvier 1885, *Maxéville*), qui n'est qu'un préposé non commissionné ne prêtant pas serment, le locataire d'un bureau de tabac (14 février 1879, *Authe*).

En général, un mandat électif est incompatible avec une fonction rémunérée à l'aide de deniers dont la gestion est confiée à l'assemblée à laquelle appartient l'élu. C'est ainsi que les fonctions publiques rétribuées par l'Etat sont incompatibles avec le mandat de député ou de sénateur (lois des 30 novembre 1875, art. 8 et 26 décembre 1887), nous avons vu quelques applications de cette règle, notamment en ce qui concerne les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfecture, commissaires de police.

La loi apporte cependant quelques exceptions à cette règle. Elle déclare compatibles avec ce mandat, les fonctions de ministre (1), sous-secrétaire d'Etat, ambassa-

1. La dernière chambre avait été saisie d'un projet dont la disposition empruntée à la constitution de 1791 et fondée sur une application prétendue rigoureuse du principe de la séparation des pouvoirs, déclarait les fonctions de ministre incompatibles avec le mandat de sénateur ou de député.

deur, ministre plénipotentiaire, préfet de la Seine, préfet de police, premier président de la cour de cassation, premier président de la cour des comptes, premier président de la cour d'appel de Paris, procureur général près la cour de cassation, procureur général près la cour d'appel de Paris, archevêques et évêques, pasteur président de consistoire dans les circonscriptions territoriales dont le chef-lieu compte deux pasteurs et au-dessus, grand rabbin du consistoire central, grand rabbin du consistoire de Paris, professeurs titulaires de chaires données au concours ou sur la présentation des corps où la vacance s'est produite, personnes chargées d'une mission temporaire [c'est-à-dire d'une durée maximum de six mois, mais qui peut être renouvelée (*V. Ch. dép. séance du 27 novembre 1886*). Pendant la durée de la mission l'exercice du mandat se trouve suspendu (*Assemb. légist. seance du 22 novembre 1849*)].

La loi exigeant que la fonction publique soit rétribuée, c'est la rémunération et non la fonction qui crée l'incompatibilité. Celle-ci n'atteint donc pas le fonctionnaire dont la fonction n'est pas rétribuée.

Atteint-elle le fonctionnaire qui conserverait sa fonction en renonçant aux émoluments qui y sont attachés ? Nous le pensons. La loi ne dit pas, comme en matière d'élections municipales ou départementales, *les agents salariés*, mais les citoyens qui occupent des fonctions rétribuées, c'est-à-dire dont la rétribution est prévue au budget. D'un autre côté, la loi prévoit plusieurs hypothèses dans lesquelles le fonctionnaire peut conserver à la fois ses fonctions et le mandat dont il est investi par les électeurs. Enfin, à défaut d'option expresse de l'intéressé, elle opte d'office pour lui. Ce qui crée l'incompa-

tibilité, c'est donc avant tout la fonction. Il est à craindre, en effet, qu'elle ne soit de nature à porter atteinte à la liberté de l'élu vis-à-vis du pouvoir exécutif. En outre, la rétribution qui s'y trouve attachée peut mettre les intérêts de l'élu en opposition avec ceux du fonctionnaire.

Que faut-il entendre par fonctions rétribuées par l'Etat ? En vertu du principe de droit qui veut que les incompatibilités ne soient pas étendues au-delà des cas prévus par le législateur, nous serions portés à décider qu'elle ne peut atteindre que les personnes qui reçoivent un traitement ou tout au moins une indemnité régulière, payée directement par le Trésor. Cette manière de voir nous paraît confirmée par la loi du 20 novembre 1883 dont l'article 5 décide, en effet, que les députés et sénateurs ne peuvent être administrateurs des compagnies de chemins de fer qui reçoivent une subvention de l'Etat ou sont garantis par l'Etat.

La loi du 10 août 1871 déclare incompatibles avec le mandat de conseiller général les fonctions rétribuées sur les fonds départementaux (art. 10). Cette incompatibilité atteint-elle les agents départementaux qui désirent conserver leur fonction et sont prêts à renoncer à leur traitement ?

Il convient de faire une distinction. A notre avis, l'incompatibilité atteint toujours les fonctionnaires départementaux nominativement désignés par le titre de leur fonction, mais elle peut cesser au regard des citoyens compris *in globo*, sous la dénomination générale d'agents salariés, s'ils renoncent à leur traitement. En ce qui touche ces derniers, la question a été tranchée dans notre sens, par plusieurs décisions du conseil d'Etat qui paraissent avoir appliqué les principes que nous avons ex-

posés en parlant de l'inéligibilité aux conseils municipaux des agents rétribués sur les fonds communaux, (8 février 1884, *Moustiers-Sainte-Marie* ; 3 décembre 1886, *La-Batie-Neuve* ; 31 janvier 1890, *Châteauneuf* ; 24 février 1893, *Noyers*). Quant aux agents départementaux qui occupent l'un des emplois énumérés par l'article 10 de la loi de 1871, la renonciation à leurs émoluments les laisse soumis au contrôle direct et constant de l'assemblée départementale, ce qui ne se rencontre pas, du moins avec la même importance, lorsqu'il s'agit d'agents inférieurs ayant d'ailleurs peu de chance d'être élus au conseil général.

Doivent être considérés comme agents salariés sur les fonds départementaux et par suite ne peuvent faire partie du conseil général, le médecin cantonal (8 février 1884, *Moustiers-Sainte-Marie*), le médecin inspecteur des enfants du premier âge (2 février 1881, *Alger* ; 28 mars 1890, *Cuers* ; 31 janvier 1890, *Châteauneuf*). C'est l'application de la jurisprudence municipale antérieure à la loi de 1884, jurisprudence qui a motivé l'exception écrite dans l'article 33 *in fine* de cette loi en faveur des médecins de l'état civil et rendue applicable à diverses autres catégories de citoyens. La jurisprudence qui se dégage de ces arrêts trouve sa confirmation dans la loi du 15 juillet 1893, dont l'article 34 dispose expressément que les médecins de l'assistance médicale gratuite ne pourront être déclarés inéligibles au conseil général ou au conseil d'arrondissement à raison de leur rétribution sur le budget départemental.

Pour l'application de l'article 10 de la loi de 1871, nous renvoyons à ce que nous avons dit touchant l'inéligibilité des agents salariés par la commune (14 janvier 1887,

Tournon ; 25 mars 1887, *Peyrolles* ; 8 février 1896, *Aurillac-Sud* ; agents rémunérés par des établissements publics ou privés subventionnés par le département), (V. p. 76). Il convient toutefois de remarquer que la loi de 1871 n'a pas formulé d'exception analogue à celle que l'on rencontre dans la loi de 1884 en faveur des citoyens qui reçoivent une rétribution à raison des services qu'ils rendent dans l'exercice d'une profession indépendante.

La loi du 10 août 1871 déclare incompatible avec le mandat de conseiller général l'entreprise d'un service départemental. Comme nous venons de le faire, relativement aux agents salariés, nous renvoyons d'une manière générale à ce que nous avons dit des entrepreneurs de services communaux touchant leur inéligibilité aux conseils municipaux. (V. p. 83).

Aucune incompatibilité analogue n'atteint les membres des assemblées parlementaires, ce qui est d'ailleurs facile à comprendre, les services de l'Etat étant assurés par les grandes administrations dont les agents sont au surplus, le plus souvent, ou inéligibles aux assemblées parlementaires ou atteints d'incompatibilité.

Nous sommes arrivés à un nouvel ordre d'incompatibilités, à celui qui résulte du cumul des mandats électifs. S'il peut y avoir pour le fonctionnaire une difficulté réelle à remplir à la fois les fonctions dont il est chargé et le mandat dont les électeurs l'ont investi, une difficulté non moindre peut se rencontrer lorsqu'il s'agit de l'exécution de plusieurs mandats électifs.

Le membre d'une assemblée élue ne pouvant avoir dans cette assemblée qu'une seule voix, il ne peut y défendre les intérêts de plusieurs circonscriptions, qui d'ailleurs peuvent avoir des intérêts différents ; il ne peut

donc remplir qu'un seul mandat (loi du 2 août 1875, art. 22; loi du 30 novembre 1875, art. 16; cet article, depuis la loi sur les candidatures multiples, ne présente plus d'intérêt qu'au cas où le même citoyen est élu à la fois à la chambre des députés et au sénat; loi du 10 août 1871 art. 11, loi du 22 juin 1833, art. 24, loi du 5 avril 1884, art. 35.

Si l'on ne peut avoir plusieurs voix dans la même assemblée, à plus forte raison ne peut-on être membre de conseils ou d'assemblées de même ordre qui siègent simultanément. En conséquence, les lois que nous venons de citer disposent que l'on ne peut être à la fois député et sénateur, membre de plusieurs conseils généraux ou de plusieurs conseils d'arrondissement ou de plusieurs conseils municipaux. Bien plus, pour éviter que le même citoyen ne soit, dans une assemblée, exécuter des décisions d'une autre assemblée ou appelé comme membre de deux assemblées à donner deux fois son avis sur une décision projetée à l'égard d'un tiers, la loi prohibe le cumul des mandats de conseiller général et de conseiller d'arrondissement (loi de 1833).

Enfin, il peut arriver que les obligations attachées à l'exécution d'un mandat retiennent celui qui en est investi dans un lieu déterminé, soit d'une manière constante, soit tout au moins d'une manière périodique. L'élu ne peut alors cumuler deux mandats qui l'obligeraient à se trouver à la fois et régulièrement, dans deux villes éloignées. C'est pour cette raison que le législateur semble avoir déclaré les fonctions de membre d'une commission départementale incompatibles avec le mandat de député ou de sénateur (loi des 19-21 décembre 1876). Aux termes de la même loi, le mandat de membre de la commission

départementale est incompatible avec la fonction de maire du chef-lieu du département. Cette rigueur de la loi paraît tenir à l'importance des fonctions des maires de chef-lieu d'arrondissement qui, en général, n'ont pas trop de temps à consacrer au gouvernement des services municipaux.

En vue de garantir la liberté des élus et de ne pas abandonner les intérêts de la commune à une même famille, la loi dispose que deux parents ou alliés à un degré déterminé ne peuvent faire partie de la même assemblée municipale. On n'a pas voulu que dans les délibérations de l'assemblée communale le vote d'un conseiller pût être influencé par celui d'un parent ou d'un allié. Toutefois, comme il peut arriver qu'on rencontre difficilement dans les petites communes dix personnes pouvant et désirant s'occuper de la gestion des affaires municipales, le législateur a apporté une exception à cette règle. La prohibition cesse en effet dans les communes de moins de 501 habitants.

Bien qu'on puisse soutenir avec quelque apparence de raison qu'il peut y avoir conflit d'intérêts entre la commune et les membres d'une même famille, il ne semble pas que l'inaptitude que nous étudions en ce moment constitue une incompatibilité. Néanmoins, comme on ne saurait la faire rentrer dans les cas d'inéligibilité, l'interprète de la loi doit se borner à lui appliquer les règles de l'incompatibilité.

Cette inaptitude n'atteint que les parents et alliés en ligne directe, les frères et les alliés au même degré. (art. 35 de la loi de 1884). Ne peuvent, en conséquence faire partie du même conseil municipal, dans les communes de plus de cinq cents habitants, le père, le fils,

l'aïeul ; le grand père et le petit fils par alliance (2 mars 1889, *Bussac*), le beau-père (mari de la mère) et le beau fils (10 juillet 1885, *Bor-et-Bor*), le beau-père et le gendre (9 janvier 1885, *Néoux* ;) les deux frères (8 mars 1890, *Ornon*), les deux beaux-frères, sans distinguer si le frère de la femme qui produit l'affinité est son frère germain (30 mars 1889 *Tamino* ; 12 mai 1893, *Saint-Genest*) consanguin (3 juillet 1885, *Campagnac-les-Quercy* ; 16 décembre 1892, *La Celle*), ou utérin (23 et 24 décembre 1892, *La Ferté-Saint-Cyr*, et *Tillay-les-Peneux* ; 4 mars 1893, *Panazol*).

Cette règle est absolue et s'applique même au cas où la commune est divisée en plusieurs sections électorales (9, 16 et 26 décembre 1892, *Saint-Sozy*, *Saint-Paul-d'Espis*, *Merville* ; 18 mars, 27 décembre 1893, *Saint-Nicolas-les-Citeaux* et *Chapelles*), que les élections soient simultanées ou successives, qu'il s'agisse d'un premier ou d'un second tour (26 décembre 1892, *Tillay-le-Peneux* ; 10 février 1893, *Savigny-en-Braye*).

Au contraire, peuvent siéger dans la même assemblée, quelle que soit la population de la commune, les parents ou alliés au degré d'oncle ou de neveu (26 juin 1866, *Mont-sur-Vert* ; 27 janvier 1893, *Cormeilles-en-Vexin*), de cousins germains, etc. Il en est de même des alliés des alliés en vertu de l'adage « *l'allié de mon allié n'est pas mon allié* », notamment des deux candidats qui ont épousé les deux sœurs (7 novembre 1884, *Croix-de-Vie*, 13 et 27 février 1885, *Castellau-di-Casinca* et *Lacapelle-Brion* ; 24 décembre 1892, *Tourettes*) ou des candidats dont l'un a épousé la belle-mère (mère de la femme), (11 janvier 1889, *Tlemcem*), ou la belle-fille (16 décembre 1892, *La-Chaise-Baudoin*) de l'autre.

L'application de cette règle ne soulève en réalité qu'une seule difficulté.

On entend par alliés d'une famille les individus qui sont unis par un mariage avec une personne de cette famille. Au point de vue restreint qui nous intéresse, l'alliance ne doit être envisagée qu'à l'égard de la femme qui produit l'affinité, elle n'existe qu'avec les parents de la femme.

On s'est tout d'abord demandé si l'alliance subsiste après la dissolution du mariage par suite du décès de la femme.

La circonstance qui a donné naissance à cette question est la disposition de l'article 206 du Code civil qui dispense les gendres de servir une pension alimentaire à leurs beau-père et belle-mère lorsque la femme qui produisait l'affinité est décédée, ainsi que les enfants issus de son mariage. On s'est demandé si, dans ces circonstances, le lien qui produisait l'affinité étant en réalité complètement rompu, l'alliance avec ses effets devait subsister.

On écartait ainsi tout d'abord du débat le cas où il existait des enfants issus du mariage qui produisait l'affinité. En pareille hypothèse aucune des conséquences civiles de l'alliance n'a cessé d'exister, c'est donc que l'alliance subsiste dans son intégrité. Une circulaire du ministère de l'intérieur du 24 avril 1837 constate que cette doctrine avait été plusieurs fois, déjà, consacrée par les tribunaux civils. Cependant le conseil d'Etat, et à sa suite les conseils de préfecture ont tout récemment éprouvé un scrupule à adopter cette manière de voir. Ils ont considéré le point de droit soulevé en pareil cas comme suffisamment douteux pour autoriser et même nécessiter le renvoi de la question aux tribunaux civils toutes les

fois qu'elle est invoquée devant eux (15 décembre 1881, *Pommier* ; 14 novembre 1884, *Villers-les-Près* ; 24 décembre 1892, *Labastide-Villefranche* ; 21 avril 1893, *Parly*. V. Laferrière, *loc. cit.*, t. II, p. 315.

Nous ne saurions partager ces hésitations. Rien dans les textes ne les autorise et la jurisprudence ne paraît pas avoir varié depuis 1837. Ainsi nous lisons donc un jugement rendu par le tribunal de Riberac (5 août 1891) sur le renvoi fait par le conseil de préfecture de la Dordogne.

« Attendu, .. que dans la cause il suffit de constater qu'il y a des enfants de B, .. et de défunte Marie L..., sœur du défendeur pour que ce dernier soit manifestement mal fondé à méconnaître devant le conseil de préfecture et ensuite sur la sommation qui lui a été adressée par le demandeur l'état d'alliance qui fait l'objet du procès ».

On s'explique d'autant moins les hésitations des tribunaux administratifs qu'au cours de la discussion de la loi du 5 avril 1884, toutes les tentatives faites par voie d'amendement pour fléchir la rigueur des principes qui régissent l'alliance au cas de prédécès de la personne produisant l'affinité ont échoué.

La question est-elle au moins douteuse lorsque les enfants issus du mariage qui a créé l'affinité sont prédécédés ? Un doute a existé mais il n'a jamais été bien sérieux. Aux premiers commentateurs qui professaient la rupture de l'alliance en vertu de l'adage coutumier *« morte ma fille, mort mon gendre »*, on ne tarda pas à faire observer que sauf en ce qui touche la dette alimentaire toutes les conséquences de l'alliance subsistaient, même après le décès lorsqu'il n'existait pas d'enfants issus du mariage qui l'avait créé.

Aujourd'hui les tribunaux de première instance, rare-

ment la question se trouve portée devant un tribunal supérieur, semblent unanimes à reconnaître que dans ce cas même l'alliance continue d'exister. Nous lisons en effet dans le jugement du tribunal de Riberac déjà cité ;

« Attendu en droit que l'alliance créée par le mariage survit à sa dissolution, qu'on a pu se demander si elle survit à cette dissolution lors même qu'il n'y a pas d'enfants issus du mariage que la jurisprudence paraît fixée dans le sens de la persistance de l'alliance même dans ce cas »...

(Et dans un autre jugement en date du 10 novembre 1892, rendu par le tribunal de Montdidier :

« Attendu en droit qu'aucune disposition de loi ne fait cesser l'alliance par suite du décès sans enfant de la personne qui l'avait produite ; que si quelques effets de l'alliance sont modifiés par le décès, la loi s'en expliquant expressément, il en résulte que les autres effets subsistent » (1).

Il est au surplus évident que la survivance ou l'extinction de l'alliance ne peuvent dépendre de cette circonstance que l'individu qui avait épousé la femme décédée s'est remarié.

« Attendu que la seule question à trancher pour le tribunal est la question de savoir si l'alliance cesse par le décès sans enfants de la personne qui l'avait produite et qu'il n'a pas à se préoccuper en l'espèce de l'hypothèse d'un second mariage qui aurait été contracté par B... depuis l'introduction de la demande ».

(Même jugement. V. C. E. en outre des arrêts cités plus haut, 16 juin 1894, *Chaussey-Epagny*).

Le mariage peut être dissous non seulement par le décès de l'un des époux, mais encore par son annulation et par le divorce.

1. V. dans le même sens Cour d'Orléans 15 novembre 1893 Bourgoing, *Dall*, 94, 2, 113 et la note.

S'il s'agit d'un mariage putatif, l'incompatibilité prévue par la loi paraît inapplicable ; le mariage putatif ne pouvant nuire à ceux qu'il intéresse. D'ailleurs, s'il s'agit du mari de mauvaise foi il est certain que le mariage n'a produit aucun effet à son égard, il n'a donc pu, en ce qui le concerne, créer l'alliance ; *à fortiori*. donc, ce mariage ne peut-il produire de pareils effets à l'égard du mari de bonne foi, non plus qu'à l'égard du parent qui n'a pas été partie au mariage.

Que décider en cas de divorce ? On dit généralement que le divorce rompt tous les liens qui résultent du mariage. Formulée dans ces termes la règle paraît comporter une application trop étendue. Le divorce n'est pas une condition résolutoire du mariage, il n'a pas d'effets antérieurs au jour de la demande et l'alliance qu'il a produite ne semble pas rompue. Cela est si vrai que la section des Finances du Conseil d'Etat, qui emploie aisément cette formule admet cependant en matière de caisses de retraites le concours éventuel de la femme divorcée et de la veuve de l'employé décédé en instance ou en jouissance de pension. A la vérité, un arrêt de la cour de Paris (22-23 décembre 1891, Le Droit, 3 décembre 1891) dispose que par suite du divorce antérieurement prononcé « *l'alliance ayant existé entre P... comme belle-mère de G... a été totalement rompue* » ; mais ce considérant, dont l'application était au surplus inutile pour la solution de l'affaire soumise à la cour, nous paraît une affirmation purement gratuite. Que la dette alimentaire ne soit pas due en cas de divorce (C. civ. cass. 13 juillet 1891, Dall. 93 1, 353 et la note), alors qu'aucun texte ne l'impose, nous y souscrivons car la dette alimentaire n'est pas une conséquence nécessaire de l'alliance, mais il ne paraît pas

possible d'aller plus loin. Pourrait-on admettre qu'un homme divorcé épousât la fille de sa première femme ?

On objectera peut-être qu'en pareil cas il n'y a plus à craindre qu'un intérêt commun unisse deux ou plusieurs membres de l'assemblée communale ; mais on peut répondre qu'à la suite du divorce une inimitié grave née entre les alliés sera de nature à troubler les délibérations de l'assemblée communale et à vicier la sincérité des votes émis par cette assemblée, l'un des conseillers votant, peut être contrairement aux intérêts de la commune, en vue de faire échouer les mesures proposées ou défendues par son allié.

L'alliance n'existe pas seulement dans la famille naturelle, mais aussi dans la famille adoptive, avec cette différence toutefois que dans ce dernier cas elle ne s'étend pas aux collatéraux ni aux ascendants. Le lien créé par l'adoption n'existe qu'entre l'adoptant et l'adopté ; la famille de l'adopté reste étrangère à l'adoptant, sauf ses descendants nés postérieurement à l'adoption et l'adopté lui-même ne fait pas partie de la famille de l'adoptant. Il n'y a donc pas à prononcer les exclusions édictées en cas d'alliance lorsque l'adoptant ou l'adopté se trouve en présence d'un membre de la famille à laquelle il n'appartient pas naturellement. Mais l'exclusion devrait être prononcée si l'adoptant et l'adopté se trouvaient en présence, ou si le concours s'établissait entre l'adoptant et le mari de sa fille adoptive (Cass., 6 décembre 1844), l'adopté est *loco filii* de l'adoptant.

Dans quelle mesure et quel ordre le juge de l'élection doit-il invalider les candidats qui sont alliés au degré prohibé ? Il n'y a pas lieu d'annuler l'élection de tous les candidats proclamés qui sont parents ou

alliés au degré prohibé. Lorsque ces candidats ont été élus dans des scrutins différents, le juge annule la proclamation du dernier élu, qu'il s'agisse de deux premiers tours ou d'un premier et d'un second tour (3 mars 1894, *Villepente*) ; si les conseillers ont été nommés le même jour, le juge donne la préférence à celui qui a recueilli le plus grand nombre de suffrages ou, à égalité de suffrages, au plus âgé (loi du 5 avril 1884, art. 35 et 49). Nous renvoyons au titre II qui traite de l'office du juge l'examen de la question de savoir dans quelle mesure cette manière de procéder peut être modifiée lorsque l'un des candidats intéressés se trouve dans un cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité.

Toutes les incompatibilités étudiées jusqu'ici entraînent l'invalidation de l'élu qui ne se démet pas en temps utile de la fonction, du mandat, incompatibles avec le nouveau mandat dont il se trouve investi. Il en est une autre qui est sans influence sur l'élection et qui a seulement pour effet de décharger l'élu d'une obligation publique. Nous voulons parler des fonctions de juré que la loi du 21 novembre 1872 (art. 3), déclare incompatibles avec celles de député ou de sénateur. La loi du 4 juin 1853 (art. 16) ne créait en pareil cas qu'une suspension de la fonction de juré pendant les sessions parlementaires.

La suspension du mandat électif ne présente pour nous qu'un intérêt secondaire, puisqu'il ne s'agit en aucun cas d'annuler ou de valider une élection. Nous rappelons que nous avons déjà rencontré un cas de suspension lorsqu'un membre du Parlement a été chargé d'une mission temporaire. Nous citerons en outre la loi du 23 juil. 1895 qui dispense les députés des périodes d'instruction mili-

taires pendant la durée des sessions, et les propositions faites en vue de suspendre le pouvoir législatif en temps de guerre (Ch. dép. séance du 3 décembre 1893).

Lorsqu'un candidat se trouve dans un cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité antérieur à sa proclamation (1), il ne peut conserver le mandat que les électeurs lui ont conféré, ou du moins il ne le peut qu'à certaines conditions. Parfois il devra opter entre ce mandat et la profession ou fonction qu'il exerce ; à défaut cette option sera faite d'office soit par la loi soit par l'assemblée à laquelle les électeurs lui ont donné entrée. Le plus souvent son élection sera soumise au juge de l'éligibilité qui se trouvera ainsi appelé à l'annuler ou à la valider.

La faculté d'opter que le législateur accorde à l'élu dans certains cas dépoussède le juge de l'éligibilité (2). Là où il y a lieu à option il n'y a pas place pour l'invalidation. Nous devons néanmoins dire quelques mots de cette faculté qui est, comme on le voit, une face de l'invalidation (3) et dont nous aurons d'ailleurs à étudier les effets relativement à la validité de certaines élections.

L'option ne se présente jamais en matière d'inéligibi-

1. Nous n'avons pas à nous occuper des cas où, postérieurement à leur élection, les candidats élus deviendraient inéligibles ou seraient investis d'une fonction ou d'un mandat incompatibles avec le mandat qu'ils tiennent de cette élection.

2. Même dans le cas où la loi opte pour le candidat qui ne se prononce pas dans les délais qu'elle lui impartit, le juge n'a pas à intervenir, la loi agit *ipso facto* (arg. de l'art. 35 de la loi du 5 avril 1884).

3. Cela est si vrai que l'on rencontre dans notre législation des hypothèses dans lesquelles le juge devait autrefois prononcer l'invalidation de l'intéressé alors qu'aujourd'hui celui-ci peut opter. Ainsi du citoyen élu dans deux sections de la même commune ; le juge devait annuler la seconde élection (à cette époque les sections votaient l'une après l'autre) (O. C. E. 23 janvier 1837, *Toulouse*, (Ca. O. C. E. 28 août 1844, *Grandbourg*) aujourd'hui l'élu peut opter.

lité, l'élu ne peut opter que s'il se trouve dans un cas d'incompatibilité (1).

Le candidat que la loi met en demeure d'opter doit faire connaître son choix d'une manière expresse. En général, sa volonté ne se déduit pas de faits accomplis (24 janvier 1889, *Neuvy-Saint-Sépulchre*). Exceptionnellement la jurisprudence parlementaire s'est formée en sens contraire. Ainsi un député élu sénateur qui prend part à un scrutin public ouvert au Sénat est considéré comme ayant opté pour le mandat de Sénateur.

Le fonctionnaire éligible aux assemblées parlementaires mais dont la fonction est incompatible avec le mandat de député ou de sénateur doit faire connaître le sens de son option dans un délai de huit jours. Ce délai qui n'est pas franc, a pour point de départ le jour de la vérification des pouvoirs de l'intéressé. S'il ne prend pas parti dans ce délai, il est présumé opter pour le mandat que les électeurs viennent de lui conférer (art. 8 de la loi du 30 novembre 1875 et loi du 26 décembre 1887).

Si le fonctionnaire dont la fonction est incompatible avec le mandat de conseiller municipal est élu membre d'une assemblée communale, il a un délai de dix jours pour se prononcer. Ce délai, comme le précédent, n'est pas franc (2). En apparence, il est plus étendu que le pré-

1. Ce droit d'opter que la loi reconnaît aux citoyens élus dans plusieurs circonscriptions, ou élus à une assemblée bien qu'exerçant une fonction incompatible avec le mandat que le corps électoral leur confère, permet aux candidats de briguer les suffrages de leur concitoyens sans se démettre au préalable des fonctions ou du mandat dont ils sont investis au jour du nouveau scrutin (1^{er} février 1878, *C^a. de St-Rambert*).

2. La loi ne le dit pas expressément, mais nous croyons devoir appliquer aux élections municipales la règle écrite pour toutes les autres élections.

cèdent, mais il convient de remarquer qu'il a pour point de départ non pas le jour de la vérification des pouvoirs, mais le jour où les résultats du scrutin ont été proclamés (loi de 1884, art. 34). Faute d'option dans ce délai le fonctionnaire, contrairement à ce qui est édicté en matière d'élections parlementaires, est réputé avoir opté pour la conservation de sa fonction ; il cesse *ipso facto* de faire partie du conseil municipal auquel il a été élu. On a voulu soutenir que le point de départ de ce délai était, lorsque l'élection est attaquée, le jour de la validation du candidat ou mieux de la notification à ce candidat de la décision portant validation de son élection si elle est rendue en dernier ressort ou du jour où la décision rendue par le juge du premier degré a acquis force de chose jugée. Cette solution, d'une application difficile en pratique a cet autre inconvénient de faire une distinction là où la loi n'en fait pas, aussi est-elle rejetée par le conseil d'Etat (26 janvier 1889, *Neuvy-Saint-Sépulchre* ; 22 février 1889, *Elliant*).

Lorsqu'un candidat est élu au Sénat par plusieurs circonscriptions, il doit opter dans un délai de dix jours qui a pour point de départ la vérification des pouvoirs (loi du 2 août 1875, art. 22). Ce délai n'est pas franc. A défaut d'option dans ce délai, la question dit la loi, est décidée par la voie du sort et en séance publique.

Lorsqu'un candidat est appelé par les électeurs à représenter au conseil général deux cantons du même département, il doit opter dans un délai de trois jours. Ce délai a pour point de départ l'ouverture de la première session à laquelle il est convoqué, si les élections ne sont pas contestées ; la notification qui lui est faite de la décision qui valide l'une de ses élections lorsque celle-ci seule

est attaquée, ou de la dernière décision intervenue si les deux élections sont contestées. A défaut d'option dans ces délais, l'assemblée départementale détermine par la voie du sort à quel canton l'élu appartiendra (lois du 10 août 1871, art. 17 et du 31 juillet 1875).

L'article 35 de la loi du 5 avril 1884 accorde au citoyen élu membre, de plusieurs conseils municipaux, un délai de dix jours à partir de la proclamation du scrutin pour faire connaître son option. S'il n'a pas pris parti dans ce délai il est de droit membre du conseil de la commune où le nombre des électeurs est le moins élevé. Cette disposition est nouvelle, elle s'explique par les difficultés de trouver parfois dans les petites communes un nombre suffisant de citoyens capables de remplir le mandat de conseiller municipal.

Nous avons passé en revue les cas prévus par la loi. Que faut-il décider pour ceux qu'elle n'a pas expressément visés. Faut-il laisser au juge le soin d'annuler l'élection du candidat intéressé ? Faut-il reconnaître à celui-ci le droit d'opter ? En cas d'affirmative, quel délai faut-il lui accorder pour exercer son option ?

En principe, toutes les fois qu'il y a cumul de deux mandats électifs il y a place pour l'option ; au contraire le cumul d'une fonction et d'un mandat électif incompatibles permet au juge d'invalider l'élection.

Lorsqu'il y a lieu d'opter, il convient d'étendre pour chaque ordre d'élection la règle qui serait applicable à l'élu s'il se trouvait dans la situation analogue expressément prévue par la loi. Nous déduisons cette règle de la loi du 5 avril 1884 qui accorde à tous les candidats qui peuvent ou doivent opter un délai de dix jours ayant pour point de

départ la proclamation du scrutin. En conséquence le candidat proclamé membre de deux conseils généraux devra opter dans les trois jours dont il est parlé dans la loi du 31 juillet 1875 à défaut l'assemblée la plus diligente tirera au sort le canton que l'élu représentera. De même le sénateur élu à la chambre des députés sera assimilé au fonctionnaire élu au parlement, et devra opter dans les huit jours de la vérification des pouvoirs, faute de quoi il fera définitivement partie de la Chambre des députés.

A quelle époque doit exister l'inaptitude pour que le juge de l'éligibilité prononce l'annulation ou la validation de l'élection du candidat dont l'éligibilité est contestée ?

Recherchons d'abord quels sont les événements qui peuvent mettre fin à cette inaptitude.

L'inéligibilité, l'incompatibilité cessent par le décès de l'intéressé, par son option, par la démission de son emploi ou de son premier mandat, par la renonciation aux avantages qu'il retire de ses fonctions, par son admission à faire valoir ses droits à la retraite (8 juin 1883, *Cn. de Château-la-Vallière* ; 26 novembre 1892, *Rougemontot*), par sa révocation. Au contraire, la demande d'admission à la retraite, (9 avril 1886, *La Forêt-de-Tessé* ; 21 décembre 1888, *Boulois* ; 24 mai 1889, *Castelsarrazin* ; 1^{er} avril 1890 *Nantiat*) la mise en disponibilité, (28 décembre 1882, *Cn. de Château-la-Vallière*), à plus forte raison l'envoi en congé limité (9 août 1889, *Troyes*), ne font pas cesser l'inaptitude qui résulte de l'exercice d'une fonction (V. cep d. art. 7 *in fine* de la loi du 30 novembre 1875).

Nous n'avons rien à dire du cas de décès et nous n'avons pas à revenir sur l'option. Nous devons au contraire

nous arrêter un instant sur la démission ou la résiliation des engagements.

En principe, la démission (loi du 5 avril 1884, art. 60) ou la renonciation aux engagements faite par les entrepreneurs (24 mars 1893, *Vitry-le-Français*), produisent leur effet dès l'instant qu'il y a accord entre les parties intéressées; le marché passé par l'entrepreneur, le contrat de louage d'ouvrage ou de service passé par le fonctionnaire sont des engagements résultant d'un commun accord qui ne peuvent prendre fin qu'à la suite d'un mutuel dissentiment, lequel d'ailleurs se produira nécessairement puisqu'il s'agit d'une obligation de faire que le débiteur ne peut être contraint d'exécuter dès l'instant qu'il a manifesté une intention contraire. En conséquence, la démission et la renonciation qui n'est qu'une démission, ne produisent d'effets qu'à partir du moment où elles ont été acceptées par celui à qui elles ont été adressées. Elles produisent aussitôt, tous ces effets, alors même que l'intéressé continue ses fonctions pendant quelque temps afin d'assurer le service.

Exceptionnellement, lorsque la démission émane d'un conseiller municipal, elle ne devient définitive que par l'accusé de réception du préfet. Cet accusé de réception peut être suppléé par l'expiration d'un délai d'un mois qui a pour point de départ le renouvellement de la démission par lettre recommandée (art. 60 de la loi de 1884). Rien ne peut remplacer l'accusé de réception ou l'expiration du délai qui en tient lieu. (30 mars 1889, *Tomino* ; 15 décembre 1888, *Neuilly-sur-Marne*), à moins qu'il ne s'agisse d'un citoyen élu dans deux communes et dont la démission ne constitue que l'exercice du droit d'option que la loi lui reconnaît et l'oblige d'exercer dans un délai déterminé.

On doit regarder comme une démission la déclaration faite par l'élu aussitôt après le scrutin qu'il n'accepte pas le mandat que les électeurs désirent lui conférer. (9 novembre 1888, *Auzon*; 30 mars 1889. *Tomino*).

L'accusé de réception doit émaner du préfet et non du sous-préfet, ni même du secrétaire général ou du conseiller de préfecture délégué pour remplacer le préfet empêché. Il doit être écrit (24 juillet 1885, *Curemonte* : 15 décembre 1888, *Neuilly-sur-Marne*), et tant qu'il n'est pas parvenu à l'élu celui-ci peut retirer sa démission (25 mai 1889. *Revel* ; 10 novembre 1893, *Marseille*) (1).

Quid de la démission du maire ? A raison de l'importance des fonctions de ce magistrat on applique *a fortiori* les règles écrites dans la loi pour les conseillers municipaux (22 mai 1885, *Saint-Flour*) (1).

Contrairement à ce que nous venons d'exposer en ce qui concerne la rupture des engagements des fonctionnaires et des entrepreneurs, ainsi que la démission des citoyens élus dans deux assemblées, la renonciation aux avantages pécuniaires qu'on peut tirer de l'exercice d'une fonction produit ses effets immédiatement. Il en est de même de la révocation. L'admission à la retraite fait cesser les fonctions officiellement du jour indiqué dans l'acte qui autorise l'intéressé à faire valoir ses droits à une pension.

Ces questions préliminaires se trouvant résolues, nous avons à rechercher à quelle époque l'élu doit remplir les conditions requises pour être éligible et ne plus se trouver dans un cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité.

1. V. p. 235 et suivantes.

Il convient de distinguer tout d'abord selon que les protestataires soutiennent que le candidat se trouve dans un cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité.

Les prescriptions relatives à l'éligibilité, conditions positives {appelées quelquefois conditions de capacité, ou négatives, plus particulièrement désignées sous le nom d'inéligibilités, doivent être accomplies au jour de l'élection. Le candidat ne peut être valablement proclamé, quoiqu'il advienne dans la suite, quoi qu'il fasse, si, à cette date, il ne remplit pas les conditions positives, s'il n'a pas cessé de se trouver dans un cas d'inéligibilité, alors même qu'il aurait recouvré son aptitude au jour de la vérification des pouvoirs. A cette date et par conséquent avant l'expiration du jour qui précède immédiatement le scrutin, le candidat doit être Français, un décret de naturalisation postérieur au scrutin, ne serait-ce que de quelques jours, ne saurait valider l'élection (28 juillet 1869, *Roubaix*) ; à cette date il doit avoir quarante ou vingt-cinq ans révolus, selon qu'il se présente au sénat ou aux autres assemblées (13 janvier 1893, *Lagleygeolle* ; 3 février 1893, *Caumont*, 11 avril 1893, *Sères* ; 7 décembre 1883, *Cⁿ de Borgo* ; 5 novembre 1886, *Cⁿ d'Anglès* ; corps législatif, 3 décembre 1857, *él. de M. Louis de Cambacérès* ; sénat. 11 juin 1886, *él. de M. Séblin*). C'est encore au jour de l'élection qu'il doit avoir l'exercice des droits politiques (28 décembre 1888, *Roanne*), résider ou être domicilié (8 juin 1883, *Saigon*). C'est en conséquence à cette date qu'il faut se reporter pour établir la qualité de forain des candidats proclamés et le nombre des forains appelés à faire partie de l'assemblée (17 février 1893, *Cⁿ d'Aignan*). Particulièrement en ce qui a trait aux élections au conseil général, c'est avant cette date qu'il faut et qu'il suf-

fit d'avoir hérité un immeuble situé dans le département.

C'est encore au jour de l'élection qu'il faut se reporter pour savoir s'il y a lieu de valider ou d'annuler l'élection d'un citoyen que l'on prétend frappé d'inéligibilité. L'individu qui se trouvait pourvu d'un conseil judiciaire doit donc avoir recouvré sa pleine capacité civile avant le jour du scrutin (29 novembre 1890, *Saint-Germain-en-Laye*), le fonctionnaire doit avoir donné sa démission à la même époque, ainsi que le comptable de deniers publics ou l'agent salarié de la commune (26 janvier 1885, *Cⁿ de Nocé*, 11 janvier 1889, *Saint-Pantaléon* : 28 juin 1889, *Candiès*). Si les fonctions ont pris fin à la suite d'une révocation ou de la mise à la retraite, ces événements doivent être antérieurs au scrutin (24 mai 1889, *Castelsarrazin*). Enfin c'est également à cette date qu'il faut ne plus être entrepreneur de services municipaux (19 novembre 1892, *Essonnes*, 24 mars 1893, *Vitry-le-Français*).

Mais sous les réserves qui vont être faites, cette condition suffit. Ainsi sont éligibles l'indigne réhabilité par un décret antérieur à l'élection (26 novembre 1892, *Rougemontot*), l'agent salarié qui a donné sa démission la veille du scrutin (10 février 1893, *Miramont*).

Exceptionnellement la loi exige parfois qu'un délai d'une certaine durée se soit écoulé au jour de l'élection depuis que le candidat a cessé de se trouver dans une position déterminée. Cette exigence se rencontre à l'égard des fonctionnaires énumérés dans les articles 12 de la loi du 30 novembre 1875 et 21 de la loi du 2 août de la même année. Ces citoyens ne sont en effet éligibles dans les circonscriptions où ils exercent leur fonctions, que si, au jour de l'élection, il s'est écoulé un délai de six mois depuis qu'ils ont cessé d'exercer les dites fonctions

dans cette circonscription, quel que soit d'ailleurs l'événement qui y a mis fin.

De même encore le candidat qui a acquis la qualité de Français par voie de naturalisation depuis le 26 juin 1889 n'est éligible aux chambres que s'il s'est écoulé entre la date du décret de naturalisation et le jour de l'élection un délai de dix ans, sauf le cas où ce délai a été réduit par une loi.

Ces rigueurs ne sont édictées que relativement aux élections aux assemblées parlementaires, elles ne sauraient être étendues aux élections locales.

D'autres fois la loi exige que la condition soit accomplie à une date préfixe, au premier janvier de l'année de l'élection. C'est ce qui a lieu en ce qui touche le droit à l'inscription au rôle des contributions directes, quel que soit le laps de temps écoulé entre ce jour et celui de l'élection. (16 décembre 1892, *Saint-Bazile-de-Meyssac* ; 25 novembre 1893, *Saint-Sozy*).

Les règles applicables en matière d'incompatibilité sont tout-à-fait différentes. En pareille hypothèse, on se reporte au jour de la vérification des pouvoirs ; l'élection contestée doit être annulée ou validée, selon qu'à ce jour, le candidat dont il s'agit se trouve ou ne se trouve plus dans le cas d'incompatibilité allégué par les protestataires : (annulations, 9 juin 1893, *Woincourt* et *Vitray-sous-Bressolles*, 30 juin 1893, *Tayac* : él. du maire ; 10 juillet 1893, *Noyant* ; 8 février 1884, *Cⁿ de Moustiers* ; validations, 3 décembre 1886, *Cⁿ de La-Batie-neuve* et 13 décembre 1890, *Cⁿ de Rémusat*). (1).

1. Sauf le cas d'option, le candidat investi d'un mandat ou d'une fonction incompatible avec son mandat électoral ne peut voir son élection validée, que s'il se démet de sa fonction, de son premier mandat (19 novembre 1892. *Tulle*).

Avant de clore ce chapitre, nous devons dire un mot de l'une des présomptions attachées au mandat électoral et de ses conséquences au point de vue de l'annulation ou de la validation d'élections subséquentes à la suite desquelles le candidat qui n'a pas l'aptitude électorale aura été proclamé.

Tout candidat dont la proclamation n'est pas contestée ou ne l'est pas en temps utile est définitivement élu (7 décembre 1888, *Verfeil*). Si donc il fait partie d'un conseil municipal il peut être élu maire ou adjoint, s'il ne se trouve pas d'ailleurs dans un cas d'incompatibilité (20 février 1885, *Soulom*). Son élection en cette dernière qualité ne peut être annulée sur le fondement de son inaptitude à remplir le mandat de conseiller municipal (11 novembre 1881, *Saint-Cirq-Madelon* ; 2 décembre 1881, *Commenailles* ; 1^{er} mai 1885, *Bièvres*) (1). Ce n'est pas une application du principe de la chose jugée, c'est une conséquence nécessaire des dispositions légales qui déclarent forclos le citoyen qui n'exerce pas l'action en réclamation dans les délais qui lui sont impartis par la loi. En prescrivant ces délais, le législateur a voulu éviter que l'agitation électorale ne se prolonge trop longtemps après le scrutin, et son but serait manqué si la discussion pouvait s'ouvrir lorsqu'on est fondé à la croire définitivement close. Nous ne dirons donc pas que de ce fait qu'une élection n'est pas contestée il résulte en faveur de l'élu une présomption d'aptitude ; mais seulement que la nullité dont l'élection se trouvait entachée est couverte par l'acquiescement implicite des intéressés.

1. La loi du 2 août 1875 (art. 2) permet à ce conseiller d'être élu délégué sénatorial de la même commune ; elle attribue cette faculté à tout conseiller municipal sans faire de distinction.

Cette remarque présente un double intérêt. Tout d'abord l'élu ne peut invoquer sa précédente proclamation pour justifier une nomination subséquente (8 mars 1889, *Betracq* ; 23 décembre 1892, *Rincèze*). Cependant, dans les rapports aux assemblées parlementaires sur la vérification des pouvoirs, on lit fréquemment que l'élu ayant déjà fait partie de cette assemblée justifie suffisamment de son aptitude à en faire partie. Le second intérêt est relatif à la recevabilité d'un recours ou d'une protestation formés par cet élu, inéligible par hypothèse à l'occasion d'une élection à laquelle il serait procédé dans la commune où il a été proclamé. Si, en effet, il n'est pas électeur dans cette commune, sa requête sera irrecevable (art. 37 de la loi du 5 avril 1884), son inéligibilité pourra être invoquée à cette occasion par le défendeur.

CHAPITRE II

NULLITÉS TENANT AU DÉFAUT DE QUALITÉ DU VOTANT.

La seconde cause de nullité qui peut entacher une élection réside nous l'avons dit dans le défaut de qualité du votant.

Tandis que le vice qui tient à l'inéligibilité *lato sensu* du candidat influe sur toute l'élection en ce sens que l'intéressé voit nécessairement invalider son élection s'il ne remplit pas les conditions d'aptitude requises par la loi, le défaut de qualité du votant ne produit d'effet direct que sur le suffrage exprimé par cet individu. Si donc ce suffrage est nul, il peut arriver que son annulation soit sans influence sur l'ensemble du scrutin. Par contre, au cas d'une élection faite au scrutin de liste, son annulation pourra entraîner l'invalidation de plusieurs candidats tandis que les effets de l'inéligibilité étant personnels, l'inaptitude d'un candidat ne peut nuire aux autres, même s'ils sont inscrits sur la même liste.

Nous avons donc à rechercher à quelles conditions les citoyens peuvent émettre un vote régulier et les circonstances touchant à la condition du votant qui peuvent altérer son suffrage.

SECTION I.

Des électeurs et de la liste électorale.

La première condition pour émettre un vote utile c'est d'être électeur. Or est électeur, dit la loi, tout Français âgé de vingt-et-un ans qui jouit de ses droits politiques.

Il faut être Français, de quelque façon qu'on ait acquis cette qualité. En conséquence on ne rencontre pas, en cas de naturalisation, de distinction analogue à celle que nous avons signalée au chapitre précédent. En exigeant chez l'électeur la qualité de Français la loi qui exclut l'étranger de nos assemblées lui refuse également l'entrée de la salle de vote. L'étranger doit subir la loi française sans participer à sa rédaction, même il a été autorisé à établir son domicile en France, même s'il a fait une demande de naturalisation. Enfin il n'importe qu'il soit né étranger ou qu'il le soit devenu en perdant la qualité de Français.

L'expression Français ne s'applique qu'aux hommes. Les femmes ne sont pas consultées en matière d'élections politiques. (V. p. 23).

Il faut être majeur :

L'immixtion de l'électeur dans la gestion des affaires publiques étant moins directe que celle de l'élu, le législateur a pensé qu'on pouvait exiger de l'électeur une maturité d'esprit moindre que de l'éligible.

En troisième lieu il faut avoir l'exercice des droits politiques, c'est-à-dire, la capacité étant la règle, ne pas être privé de l'exercice de ces droits. Or un individu peut être

privé du droit de suffrage temporairement ou perpétuellement, en vertu d'un jugement qui a prononcé cette déchéance expressément ou qui a prononcé une peine principale entraînant comme conséquence la perte de tout ou partie des droits civiques et politiques (Cass. 28 mars 1889, *Toulon*) ou qui a modifié la capacité juridique de la personne. Ce jugement peut d'ailleurs émaner d'un tribunal civil (jugement d'interdiction) d'un tribunal de commerce, (jugement portant déclaration de faillite), d'un tribunal répressif de droit commun ou même d'un conseil de guerre (infractions à la loi pénale).

Quelquefois l'incapacité résulte d'une mesure disciplinaire prise par le pouvoir exécutif à la suite d'un jugement ou tout au moins d'une instance judiciaire visant un officier ministériel.

L'effet de ces jugements et actes se produit dès qu'ils sont passés en force de chose jugée (Cass. 9 mars 1864, *Lipmann* ; C.E. 24 décembre 1892, *Montmacq*), avec effet rétroactif au jour de la décision lorsque celle-ci n'a pas été attaquée ou qu'elle a été confirmée par la juridiction supérieure.

L'incapacité ne peut prendre fin que par la réhabilitation ou l'amnistie. Elle ne peut se recouvrer par voie de grâce ou de prescription, même par la prescription de la peine.

La nécessité pour le votant d'être inscrit sur une liste spéciale nous dispense d'entrer dans de longs développements. Nous nous bornerons donc à quelques notions générales.

Depuis 1889, le commerçant en état de cessation de paiement n'est frappé d'incapacité que s'il a été déclaré en état de faillite, et l'ancien failli a pu être relevé de la

déchéance qu'il a encourue par un jugement ; tant que ce jugement n'est pas intervenu il est privé de ses droits électoraux même s'il se trouve dans les conditions requises par la loi pour être relevé de cette déchéance. L'individu non commerçant en état de déconfiture n'est pas privé de ses droits politiques.

Les indignités résultant d'un jugement d'un tribunal répressif, ne sauraient être étendues par voie d'analogie, tout en matière pénale devant être interprété strictement ; alors même que les condamnations auraient été prononcées par les tribunaux de droit commun (Cass. 30 mars 1863, *Benedetti, homicide involontaire* ; 23 février 1877 *entrave à la liberté du travail* ; C. E. 11 juin 1886, *Bacqueville, délit forestier* : six jours de prison ; 19 mai 1893, *Yssingeaux, faux témoignage* : condamnation à six mois de prison). A plus forte raison devrait-il en être de même si le jugement émanait d'un conseil de guerre. Les militaires ne peuvent être privés du droit de suffrage que dans les mêmes conditions que les autres citoyens, sauf bien entendu les exceptions prévues par la loi militaire. C'est pourquoi il a été jugé que les condamnations prononcées par ces tribunaux à raison de délits punis par les tribunaux militaires, et dont la rigueur ne s'explique que par le caractère du délinquant, n'entraînent pas la perte du droit de vote : (Cass. 5 mars 1855 ; 26 mars 1862, *Richard* ; 26 mars 1867, *Durand* ; 21 avril 1887 (Circ. guer. 15 mars 1876).

La même solution s'imposerait si le jugement avait été rendu par un tribunal étranger (Cass. 14 avril 1868, *Blanchard*. V. cep. 14 avril 1868, *Montmazier*). Il n'y aurait même pas lieu de distinguer selon que la condamnation aurait été prononcée contre un Français ou contre un in-

dividu devenu Français, alors même que cette condamnation aurait entraîné dans son pays la perte des droits politiques (Cass. 10 décembre 1860, *Deluasmoy*). Le vote de cet individu serait donc valable.

Par contre, devrait être considéré comme indigne et ne pourrait, par suite, émettre un vote valable, l'individu qui aurait acquis la qualité de Français et qui, lorsqu'il était étranger, aurait été condamné par un tribunal français à une peine emportant perte du droit de suffrage à l'égard des Français (Cass. 1^{er} décembre 1874; 30 avril 1885). En dehors du principe de souveraineté qui paraît imposer ces conclusions, nous trouvons un argument en faveur de notre opinion dans la loi électorale elle-même. Le décret du 2 février 1852 (art. 17) et la loi du 8 décembre 1883 (art. 2), disposent, en effet, que le commerçant déclaré en faillite par un tribunal étranger perd sa capacité électorale; mais sous cette réserve que le jugement aura été rendu exécutoire en France.

Cette disposition conduirait à examiner une difficulté qui pourrait se présenter à l'égard de commerçants en état de cessation de paiements qui en France auraient pu obtenir le bénéfice de la liquidation judiciaire et qui ont été déclarés en faillite dans un pays où la liquidation judiciaire n'existe pas. Cette difficulté est plus théorique que pratique, car il est évident *a priori* que le jugement dont il s'agit ne sera pas rendu exécutoire en France ou qu'il ne le sera que dans la mesure où la loi française serait applicable au cas où le commerçant aurait exercé son commerce en France.

Au surplus, nous donnons ci-après le tableau des incapacités électorales telles qu'elles résultent de la législation actuellement en vigueur.

Tableau des incapacités électorales (1)

NOMENCLATURE, PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE des crimes, délits ou autres causes d'incapacité.	NATURE ET DURÉE des peines emportant l'exclusion de la liste électorale	DURÉE de l'exclusion.	ARTICLES du décret organique du 2 février 1852 qui prononcent l'exclusion.
Abus de confiance. (Code pénal, art. 406 à 409).	Emprisonnement, quelle qu'en soit la durée.	Perpétuelle	Art. 45, § 5.
Arbre abattu, sachant qu'il appartient à autrui. (Code pénal, art. 445.)	Emprisonnement de trois mois au moins.	Idem (2)	Art. 45, § 40.
Arbre mutilé, coupé ou écorcé, de manière à le faire périr, sachant qu'il appartient à autrui. (Code pénal, art. 446.)	Idem	Idem (2)	Idem.
Atteintes aux mœurs (Délits prévus par la loi sur les 1848.)	Emprisonnement de plus d'un mois.	L'exclusion dure 5 ans à dater de l'expiration de la peine (3).	Art. 46.
Crimes suivis d'une condamnation à des peines afflictives et infamantes (travaux forcés, déportation, détention ou reclusion), ou à des peines infamantes seulement (bannissement, dégradation civique). (Code pénal, art. 7 et 8.)	Quelle que soit la durée de la peine.	Perpétuelle	Art. 45, § 1 ^{er} .
Crimes suivis d'une condamnation à l'emprisonnement correctionnel, en vertu de l'article 463 du Code pénal.	Idem	Idem (5)	Art. 45, § 3.
Deniers publics soustraits par les dépositaires auxquels ils étaient confiés. (Code pénal, art. 169 à 171.)	Emprisonnement, quelle qu'en soit la durée.	Idem	Art. 45, § 5.
Destruction des registres, minutes, actes originaux de l'autorité publique, titres, billets, lettres de change, effets de commerce ou de banque, contenant ou opérant obligation, disposition ou décharge. (Code pénal, art. 439.)	Emprisonnement de trois mois au moins.	Idem	Art. 45, § 40.
Bulletin ajouté, soustrait ou altéré par les personnes chargées, dans un scrutin, de recevoir, compter ou dépouiller les bulletins contenant les suffrages des citoyens.	Emprisonnement de plus de trois mois.	Idem	Art. 45, § 7.
Lecture de noms autres que ceux inscrits.	Idem	Idem	Art. 35.
Inscription sur le bulletin d'autrui de noms autres que ceux qu'on était chargé d'y inscrire.	Idem	Idem	Idem.
Collège électoral. (Intrusion dans un collège électoral, con-	Emprisonnement de plus de trois mois.	Perpétuelle	Art. 45, § 7.
sommée ou tentée avec violence, en vue d'empêcher un choix.)			Art. 42.

ELECTIONS (4)

ELECTIONS

Liste électorale. (Inscription obtenue sous de faux noms ou de fausses qualités, ou en dissimulant une incapacité prévue par la loi.)	Idem.....	Perpétuelle.....	Art. 15, § 7. Art. 31.
Liste électorale. (Inscription réclamée et obtenue sur deux ou plusieurs listés.)	Idem.....	Idem.....	Art. 15, § 7. Art. 31.
Opérations électorales retardées ou empêchées au moyen de votes de fait ou menaces par des électeurs. — Bureau outragé dans son ensemble ou dans l'un de ses membres par des électeurs pendant la réunion. — Scrutin violé.	Emprisonnement de plus de trois mois.	Idem.....	Art. 15, § 7. Art. 45.
Opérations électorales troublées par attroupements, clameurs ou démonstrations menaçantes. — Atteinte portée à l'exercice du droit électoral ou à la liberté du vote.	Idem.....	Idem.....	Art. 15, § 7. Art. 41.
Suffrages. — Deniers ou valeurs quelconques donnés, promis ou recus sous la condition soit de donner ou de procurer un suffrage, soit de s'abstenir de voter. — Offre ou promesse faite ou acceptée, sous les mêmes conditions, d'emplois publics ou privés.	Idem.....	Idem.....	Art. 15, § 7. Art. 38.
Suffrages influencés, soit par des voies de faits, violences ou menaces contre un électeur, soit en lui faisant craindre de perdre son emploi, ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune. — Abstention de voter déterminée par les mêmes moyens.	Idem.....	Idem.....	Art. 15, § 7. Art. 39.
Suffrages surpris ou détournés à l'aide de fausses nouvelles, bruits calomnieux ou autres manœuvres frauduleuses. Abstention de voter déterminée par les mêmes moyens.	Idem.....	Idem.....	Art. 15, § 7. Art. 40.
Une contenant les suffrages émis et non encore dépouillés (Enlèvement de l').	Idem.....	Idem.....	Art. 15, § 7. Art. 46.
Vote en vertu d'une inscription obtenue sous faux noms ou fausses qualités, ou en dissimulant une incapacité, ou en prenant faussement les noms et qualités d'un électeur inscrit.	Idem.....	Idem.....	Art. 15, § 7. Art. 33.
Vote multiple, à l'aide d'une inscription multiple.....	Idem.....	Idem.....	Art. 15, § 7. Art. 34.

- (1) Toutes ces incapacités cessent en cas de réhabilitation ou d'amnistie, elles subsistent en cas de grâce totale ou partielle (C. E. 18 mai 1889, *Brières*) et même lorsque la peine est prescrite (Cass. 30 mars 1863, *Bouscarie*). La capacité perdue ne peut se recouvrer par voie de prescription (C. E. 23 décembre 1892, *Rineze*).
- (2) Ont recouvré leur capacité, en vertu de la loi d'amnistie du 19 juillet 1889, les individus qui ont commis ce délit avant le 14 juillet 1889 dans les bois et forêts soumis au régime forestier.
- (3) Ont recouvré leur capacité, en vertu de la loi d'amnistie du 19 juillet 1889, les individus qui ont commis ce délit à l'occasion de faits de grève, avant le 14 juillet 1889.
- (4) La loi du 19 juillet 1889 a amnistié les délits et contraventions commis en matière électorale antérieurement au 14 juillet 1889.
- (5) Cette disposition est applicable aux condamnations prononcées par les tribunaux militaires (C. E. 14 mai 1880, *C^{te} de Constantine*, 1^{re} circonscription).

NOMENCLATURE, PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE, des crimes, délits ou autres causes d'incapacité.	NATURE ET DURÉE des peines emportant l'exclusion de la liste électorale.	DURÉE de l'exclusion.	ARTICLES du décret organique du 2 février 1852 qui prononcent l'exclusion.
Empoisonnement de chevaux ou autres bêtes de voiture, de monture ou de charge, de bestiaux à cornes, de moutons, chèvres ou porcs, ou de poissons dans des étangs, viviers ou réservoirs. (Code pénal, art. 452.)	Empoisonnement de trois mois au moins.	Perpétuelle.	Art. 45, § 10.
Escroquerie. (Code pénal, art. 405.)	Emprisonnement, quelle qu'en soit la durée.	Idem.	Art. 45, § 5.
Faillite déclarée, soit par les tribunaux français, soit par jugement rendu à l'étranger, mais exécutoire en France. (Code de commerce, art. 437 et suivants.)	Emprisonnement de plus d'un mois.	Idem (1).	Art. 45, § 17.
Falsification de boissons et de substances ou denrées alimentaires ou médicamenteuses destinées à être vendues. — Vente ou mise en vente de ces denrées, sachant qu'elles sont falsifiées ou corrompues. (Loi du 27 mars 1854, art. 1, et loi du 5 mai 1855.)	Emprisonnement de plus de trois mois.	Exclusion de 5 ans à dater de l'expiration de la peine Perpétuelle.	Art. 46 du décret de 1852, modifié par la loi du 24 janv. 1889. Art. 45, § 4, du décret de 1852 modifié par la loi du 24 janvier 1889.
Falsification de denrées, boissons ou marchandises par des mixtures nuisibles à la santé. (Loi du 27 mars 1854, art. 2.)	Emprisonnement, quelle qu'en soit la durée.	Perpétuelle.	Art. 15, § 14 : du décret de 1852 modifié par la loi du 24 janvier 1889.
Greffe détruite. (Code pénal, art. 447.)	Emprisonnement de trois mois au moins.	Perpétuelle.	Art. 45, § 10.
Interdiction civile pour cause d'imbécillité, de démençance ou de fureur. (Code civil, art. 489 et suivants.)	L'exclusion cesse à l'élévation judiciaire de l'interdiction (Code civil, art. 512).	L'exclusion cesse à l'élévation judiciaire de l'interdiction (Code civil, art. 512).	Art. 45, § 16.
Interdiction correctionnelle du droit de vote et d'élection. (Code pénal, art. 42, 86, 89, 94, 123. — Art. 3 et 6 de la loi du 23 janvier 1873 sur l'ivresse. — Art. 6 de la loi du 7 juillet 1874.)	»	La durée de l'exclusion est fixée par le jugement et court à dater de l'expiration de la peine.	Art. 45, § 2.

Jeu de hasard (Maison de). (Code pénal, art. 410.)	.....	Quelle que soit la peine.	Perpétuelle.	Art. 45, § 44.
Marchandises ou matières servant à la fabrication, gâtées volontairement. (Code pénal, art. 443.)	.....	Emprisonnement de trois mois au moins.	Idem.	Art. 45, § 10.
Mendicité. (Code pénal, art. 274 à 279.)	.....	Quelle que soit la peine.	Idem.	Art. 45, § 9.
Militaires condamnés au boulet ou aux travaux publics.	.....	Quelle que soit la durée de la peine.	Idem.	Art. 45, § 12.
Militaires condamnés pour insoumission ou désertion en temps de guerre.	.....	Idem.	Idem (2).	Art. 73, loi du 15 juillet 1889.
Mœurs (Attentats aux). (Code pénal, art. 330 et 334.)	.....	Emprisonnement, quelle qu'en soit la durée.	Idem.	Art. 45, § 5.
Officiers ministériels (avoués, huissiers, greffiers, notaires) destitués en vertu de jugements ou de décisions judiciaires.	.....	Idem.	Idem.	Art. 45, § 8.
Outrage public aux bonnes mœurs. (Lois du 17 mai 1819, art. 8, et du 2 août 1882) (2).	.....	Quelle que soit la peine.	Idem.	Art. 45, § 6.
Outrage public envers un juré à raison de ses fonctions ou envers un témoin à raison de ses dépositions. (Loi du 25 mars 1822, art. 6.)	.....	Emprisonnement de plus d'un mois.	L'exclusion dure cinq ans à dater de l'expiration de la peine.	Art. 46.
Outrage et violence envers les dépositaires de l'autorité ou de la force publique. (Code pénal, art. 222 à 230.)	.....	Idem.	Idem (3).	Idem.
Prêts sur gage ou nantissement (Maisons de) établies ou tenues sans autorisation légale. — Registre non tenu. (Code pénal, art. 414.)	.....	Quelle que soit la peine.	Perpétuelle.	Art. 45, § 11.
Rébellion envers les dépositaires de l'autorité ou de la force publique. (Code pénal, art. 209 à 221.)	.....	Emprisonnement de plus d'un mois.	L'exclusion dure cinq ans à dater de l'expiration de la peine (4).	Art. 16.
Récoltes (Dévastation de). (Code pénal, art. 444.)	.....	Emprisonnement de trois mois au moins.	Perpétuelle.	Art. 45, § 10.
Jeunes gens ouïs sur les tableaux de recensement par suite de fraudes ou manœuvres. — (Loi du 15 juillet 1889, art. 69.)	.....	Emprisonnement, quelle qu'en soit la durée.	Idem.	Art. 45, § 13.

- (1) L'exclusion du commerce dont la faillite a été déclarée antérieurement au 3 mars 1889 a pu ou peut cesser en vertu d'un jugement rendu conformément à l'art. 25 de la loi de ce jour.
- (2) La loi du 19 juillet 1889 porte amnistie en faveur des déserteurs et insoumis qui, avant le 1^{er} janvier 1890 ont été l'objet d'une décision gracieuse du président de la République.
- (3) V. cass: civ. 18 avril 1888; C. E. 13 janvier 1889, *Fleury-en-Bierre*. La loi du 18 janvier 1889 a amnistié les délits d'outrages en amnistiant les délits commis par la voie de la presse si l'on admet que ce délit est un délit de presse. (C. Cass. 21 juin 1884).
- (4) Les individus qui ont commis ces délits à l'occasion de faits de grève avant le 14 juillet 1889 ont été amnistiés par la loi du 19 juillet 1889.

RECROTEMENT

NOMENCLATURE, PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE, des crimes, délits ou autres causes d'incapacité	NATURE ET DURÉE des peines emportant l'exclusion de la liste électorale.	DURÉE de l'exclusion.	ARTICLES du décret organique du 2 février 1852 qui prononcent l'exclusion.
Jeunes gens, appelés à faire partie du contingent de leur classe, qui se sont rendus impropres au service militaire, soit temporairement, soit d'une manière permanente, dans le but de se soustraire aux obligations imposées par la loi. — Complicité. (Loi du 24 mars 1832, art. 41. — Loi du 15 juillet 1889, art. 70.)	Idem.....	Perpétuelle.....	Art. 45, § 43.
Substitution ou remplacement effectué, soit en contravention à la loi, soit au moyen de pièces fausses ou de manœuvres frauduleuses. — Complicité. (Loi du 24 mars 1832, art. 43.)	Idem.....	Idem.....	Idem.
Médecins, chirurgiens ou officiers de santé qui, déjà désignés pour assister au conseil de révision ou dans la prévision de cette désignation, ont reçu des dons ou agréé des promesses pour être favorables aux jeunes gens qu'ils doivent examiner, ou qui ont reçu des dons pour une réforme injustement prononcée. (Loi du 24 mars 1832, art. 45, loi du 15 juillet 1889, art. 71.)	Idem.....	Idem.....	Idem.
Service militaire à l'étranger pris par un Français majeur, sans autorisation du Gouvernement.	»	L'exclusion dure jusqu'à ce que la qualité de Français ait été recouvrée.	Art. 42.
Tromperie sur le titre des matières d'or ou d'argent, sur la qualité d'une pierre fausse vendue pour fine, sur la nature de toutes marchandises. (Code pénal, art. 423.)	Emprisonnement de trois mois au moins.	Perpétuelle.....	Art. 45, § 4.
Tromperie par le vendeur ou l'acheteur sur la quantité des marchandises livrées. (Loi du 27 mars 1834, art. 1 ^{er} , n° 3.)	Emprisonnement de plus d'un mois. Emprisonnement de plus de trois mois.	Exclusion de 5 ans à dater de l'expiration de la peine Perpétuelle.....	Art. 16, modifié par la loi du 24 janvier 1889. Art. 45, § 4. modifié par la loi du 24 janvier 1889. Art. 45, § 5. Art. 45, § 9. Art. 45, § 5.
Usure. (Lois du 3 septembre 1807 et du 19 décembre 1850.)..... Vagabondage. (Code pénal, art. 269 à 271.)..... Vol. (Code pénal, art. 379, 388, 401.).....	Quelle que soit la peine. Idem..... Emprisonnement, quelle qu'en soit la durée.	Idem..... Idem..... Idem.....	

De ce qui précède on serait, semble-t-il, autorisé à conclure que pour voter il suffit d'être Français majeur et de jouir des droits politiques au jour de l'élection. Mais c'est là un idéal auquel le législateur doit tendre et qu'il est loin d'avoir atteint.

Tout d'abord la loi exige, comme en matière d'éligibilité, que l'électeur justifie d'une attache avec la circonscription dans laquelle il est appelé à exercer son droit de suffrage.

De tout temps on a reconnu que les électeurs appelés à nommer les membres des assemblées locales devaient justifier d'un intérêt dans la circonscription dont le gouvernement est confié à ces assemblées et qu'un intérêt moindre suffit quand ils s'agit de la nomination des membres des assemblées parlementaires. On conçoit que dans un pays au territoire restreint les électeurs nomment tous les députés au scrutin de liste ; en pareil cas l'intérêt au bon gouvernement de la nation résulte suffisamment de la résidence dans un endroit quelconque du pays.

Toutefois, le législateur français paraît avoir définitivement renoncé à faire une différence, à ce point de vue, entre les électeurs aux assemblées parlementaires et les électeurs aux assemblées d'un caractère local.

Nous avons employé le mot de résidence ; c'est qu'en effet la loi fonde sur cette circonstance une présomption analogue à celle que nous avons rencontrée en matière d'éligibilité. Pour elle, le lien qui attache le mieux un individu à une circonscription, c'est l'habitation prolongée dans cette circonscription, c'est l'établissement du domicile, c'est aussi, mais au second plan le paiement d'une contribution, c'est-à-dire la participation aux charges communales.

La loi exige en second lieu que quelques unes de ces conditions soient accomplies non seulement au jour de l'élection mais à une époque déterminée antérieure à ce jour.

Ainsi l'électeur doit justifier d'une résidence de six mois au moins dans les douze mois qui précèdent le 31 mars de l'année de l'élection (1) ou d'un domicile réel établi dans la circonscription avant le 4 février de la même année (3). A défaut de résidence ou de domicile il doit remplir les conditions requises pour être inscrit au rôle au premier janvier de l'année et y être effectivement inscrit (2). Enfin la condition de majorité doit être accomplie au 31 mars et la nationalité française acquise au plus tard au 4 février (3) (loi du 5 avril 1884, art. 14) (4).

1. Cette condition n'est pas exigée du fonctionnaire et des ministres des cultes reconnus assujettis à une résidence obligatoire.

2. Cette facilité donne lieu à une fraude que le juge de l'élection ne peut que difficilement réprimer. Des individus étrangers à une commune achètent une parcelle de terre insignifiante qu'ils laissent d'ailleurs inculte ; ils sont imposés pour quelques centimes et ils acquièrent ainsi le droit de voter et même la faculté de se faire élire dans la circonscription. En ce qui touche l'éligibilité le mal n'est pas grand car l'électeur, surtout aux élections aux assemblées locales, ne nommera pas un individu qui ne lui offrira pas des garanties suffisantes. Au contraire l'intrusion d'un grand nombre d'individus étrangers à la commune peut troubler complètement la marche de l'administration locale. Ainsi, en 1893, 48 français domiciliés en Suisse se sont fait inscrire au moyen d'un pareil procédé dans la commune de Ferney-Voltaire qui ne compte que 144 électeurs résidants (Cass. 13 juin 1893). Cet exemple n'est pas isolé, le même procédé a été employé pour dénaturer les résultats des élections dans une commune sectionnée et le juge a dû valider les élections la fraude ne pouvant se présumer (C. E. 10 juillet 1893, *Seignosse* : achat à *ré mère* de parcelles de terrain d'une valeur insignifiante).

3. C'est en effet jusqu'à cette date, dernier délai, que les intéressés peuvent demander leur inscription sur la liste électorale.

4. Aux termes de cet article, « *sont électeurs tous les Français âgés de vingt-et-un ans accomplis, et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi.* »

Seule la jouissance des droits civils et politiques n'est exigée qu'au jour de l'élection.

La loi n'admet au vote que les individus qui remplissent ces conditions. En vue de faciliter les opérations du scrutin elle a organisé un mode de justification de l'accomplissement de ces conditions, c'est l'inscription sur une liste *ad hoc* de toutes les personnes qui peuvent exercer le droit de suffrage dans la commune. Cette liste, dite liste électorale est dressée sous le haut contrôle de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat (1).

« La liste électorale comprend ; 1° tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune et y habitent depuis six mois au moins ; 2° ceux qui auront été inscrits aurôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature, et, s'ils ne résident pas dans la commune auront déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux.

« Seront également inscrits, aux termes du présent paragraphe, les membres de la famille des mêmes électeurs, compris dans la cote de la prestation en nature, alors même qu'ils n'y sont par personnellement portés, et les habitants qui, en raison de leur âge ou de leur santé, auront cessé d'être soumis à cet impôt ; 3°.... 4° ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune, en qualité soit de ministres des cultes reconnus par l'Etat, soit de fonctionnaires publics.

« Seront également inscrits les citoyens qui, ne remplissant pas les conditions d'âge et de résidence ci-dessus indiquées lors de la formation des listes, les rempliront avant la clôture définitive.

1. Il nous paraît indispensable pour l'intelligence complète des explications qui vont suivre de résumer comment il est procédé chaque année aux opérations de révision de la liste électorale.

Un tableau des modifications qu'il y a lieu d'apporter à la liste dressée antérieurement, est établi du 1^{er} au 10 janvier au plus tard par une commission composée du maire ou à son défaut d'un adjoint, d'un délégué de l'administration désigné par le préfet, d'un délégué choisi par le conseil municipal. Dans les communes divisées en sections électorales en vue d'assurer la représentation au conseil municipal des intérêts des minorités il est dressée une liste distincte par section. Pour chaque section une commission est organisée comme il vient d'être dit, elle siège au chef-lieu de la commune. L'électeur qui remplit les conditions requises pour être inscrit dans deux sections peut choisir celle dans laquelle il désire exercer son droit de suffrage ; on ne peut lui

Toutefois après avoir organisé ce mode de preuve dont l'utilité ne saurait être contestée, la loi refuse aux élec-

imposer une section plutôt qu'une autre en se fondant par exemple sur ce qu'il aurait son domicile dans l'une et seulement des terres incultes dans l'autre. Il n'y a pas lieu d'ailleurs de distinguer selon que l'électeur résiderait ou non dans la commune. Inscrire comme autrefois un électeur dans la section où il a son principal établissement serait porter une atteinte à l'expression du suffrage universel, tel qu'il est organisé par notre législation de nature à entraîner, dans certain cas, la nullité des élections. Cette remarque présente de l'intérêt non seulement quand il s'agit d'établir les listes mais aussi quand un électeur de la commune se présente au scrutin porteur d'un jugement ordonnant son inscription sur la liste électorale de la commune (Cass. 10 avril 1888, Rigauld ; 23 mai 1889, Cabat ; 3 juin 1891, Richard ; 26 mars 1890, Chambert).

Les commissions chargées de dresser les tableaux de rectification inscrivent d'une part (*tableau des additions*), les noms des citoyens qui remplissent ou qui rempliront les conditions légales avant le 1^{er} avril et d'autre part, (*tableau des retranchements*) les noms des individus décédés, de ceux dont la radiation a été ordonnée par l'autorité compétente, ou que la commission reconnaît avoir été indûment inscrits, quoique leur inscription n'ait pas été attaquée. Avis de la radiation est donné à ces derniers afin qu'ils puissent, s'ils le jugent convenable, présenter leurs observations devant une commission spéciale dite de jugement. Les tableaux rectificatifs sont arrêtés et signés avant le 15 janvier. A cette date au plus tard ils doivent être déposés au secrétariat de la mairie et des affiches doivent donner avis de ce dépôt et faire connaître que les demandes en inscription ou en radiation seront reçues pendant vingt jours.

Le maire dresse un procès verbal du dépôt qui est transmis avec une copie des tableaux aux sous-préfets qui les fait parvenir dans les deux jours au préfet avec ses observations (a). A la même date le maire doit avoir ouvert un ou plusieurs registres destinés à recevoir les réclamations à fin d'inscription ou de radiation. Ces réclamations, qui peuvent être simplement orales et présentées par un électeur quelconque de la circonscription sont portées sur les dits registres par ordre de date avec l'indication du nom et du domicile du réclamant ; lorsqu'il s'agit de radiation elles doivent contenir l'énoncé des motifs sur lesquels elles sont fondées. Il en est donné récépissé par le maire.

(a) Le préfet, s'il estime que les opérations ont été irrégulières, les défère dans les deux jours au conseil de préfecture qui peut les annuler et ordonner qu'elles seront refaites dans un délai déterminé. (V. p. 13).

teurs le droit de justifier de leur capacité électorale par tout autre moyen. Ne peuvent voter, en effet, que les

Ce magistrat doit avertir l'électeur dont l'inscription est contestée pour qu'il ait à présenter ses observations devant la commission de jugement.

Les réclamations sont en effet soumises à des commissions composées des citoyens qui ont préparé les tableaux rectificatifs auxquels sont adjoints deux délégués du conseil municipal. Ces commissions constituent de véritables juridictions, elle ne peuvent donc statuer que si tous les membres qui les composent sont présents ; leurs membres ne peuvent attaquer ni défendre les décisions qu'elles ont prises à la majorité, devant une juridiction supérieure.

Les décisions de ces commissions sont susceptibles d'être déférées au juge de paix. En conséquence elles sont notifiées dans les trois jours de leur date, par écrit et à domicile par les soins de l'administration municipale. En outre une circulaire du ministre de l'Intérieur du 25 janvier 1888 a fait inviter les autorités locales à rendre immédiatement publiques les décisions des commissions par l'apposition au lieu ordinaire des publications officielles, d'un avis constatant sans détail, les inscriptions et les radiations prononcées par la commission.

Toutes les décisions doivent être rendues, au plus tard, le 9 février. Ce jour-là même, un tableau résumant les décisions prises doit être affiché et publié par les soins du maire. D'autre part les décisions mêmes sont notifiées *in extenso* aux parties intéressés.

Le juge de paix saisi des réclamations des intéressés statue comme juge d'appel. Il doit être saisi par les parties dans les cinq jours de la notification ou par les tiers dans les vingt jours de la publication du tableau de ces décisions.

Le juge de paix doit statuer dans les dix jours, sans frais ni forme de procédure et sur simple avertissement donné trois jours à l'avance aux parties intéressées. Il donne avis des infirmations qu'il prononce au maire et au préfet dans les trois jours de la décision.

La sentence du juge de paix est susceptible, en dehors de l'opposition lorsqu'elle est rendue par défaut, d'être déférée à la cour de cassation. Les recours exercés devant cette haute juridiction doivent être formés dans les dix jours de la notification, ils sont portés devant la chambre civile depuis la loi du 30 novembre 1875 (art. 1^{er}, § 5).

Sans attendre les décisions de la cour suprême, les commissions qui ont procédé à l'établissement des tableaux rectificatifs modifient les tableaux publiés le 13 janvier conformément aux décisions rendues par la commission de jugement lorsqu'elles n'ont pas été attaquées ou annulées par le juge de paix, ou aux décisions de ce magistrat tant qu'elles

électeurs dont le nom figure sur ces listes (loi du 5 avril 1884, art. 23 ; loi du 10 août 1871 art. 5 ; loi du 30 juillet 1874, art. 3 ; loi du 30 novembre 1875, art. 7).

La loi prive donc du droit de suffrage tous les électeurs qui ont omis de se faire inscrire sur une liste. Comme la liste électorale est établie une fois par an seulement et qu'elle est permanente, c'est-à-dire qu'elle ne peut être modifiée d'une révision à une autre, le législateur est obligé d'exiger des citoyens ces conditions de résidence

n'ont pas été infirmées par la cour de cassation. Elles retranchent les noms des personnes décédées depuis cette même date ou qui auraient été privées du droit de vote par un jugement ayant acquis force de chose jugée. Elles dressent le tableau de ces rectifications et arrêtent définitivement la liste qui doit être établie par ordre alphabétique et signée par les trois membres qui les composent. Cette liste qui indique le domicile, la profession et la date exacte et complète du jour de la naissance des électeurs reste déposée au secrétariat de la mairie où elle doit être communiquée à tout requérant (Décret rég. 1852. art. 7).

Un délai de vingt jours est accordé aux intéressés, à partir de cette date, fixée au 31 mars de l'année, pour soumettre au juge de paix du canton les requêtes dirigées contre les décisions, expresses ou tacites, des commissions de jugement dans lesquelles les réclamants n'ont pas été partie ou dans lesquelles ils ont été partie, mais qui ne leur ont pas été notifiées.

Les listes une fois arrêtées sont définitives. Les seuls changements qui peuvent y être apportés dans le cours de l'année électorale c'est-à-dire du 1^{er} avril de l'année au 31 mars de l'année suivante, consistent dans la radiation que le maire opère des individus décédés ou privés de leurs droits civils et politiques par jugement passé en force de chose jugée, et dans les additions et retranchements ordonnés soit par les décisions de juges de paix rendues après la clôture des listes mais sur des réclamations formées dans le délai légal, lorsqu'elles ont été confirmées par la cour de cassation ou par l'acquiescement des parties, soit par la décision de la commission de jugement quand la sentence du juge a été infirmée, tant qu'il n'a pas été rendu une nouvelle sentence de juge de paix sur le renvoi de la cour de cassation.

Dans les communes sectionnées où il est établi une liste distincte par section il est en outre dressé par les soins du maire une liste générale de tous les électeurs de la commune.

de domicile, d'âge, etc, aux époques diverses et quelque peu arbitraires pour ne pas dire plus, que nous avons indiquées plus haut. Les listes électorales constituent un obstacle à l'exercice du droit de suffrage, puisqu'elles privent de ce droit les citoyens qui remplissent toutes les conditions légales au jour de l'élection mais qui ne les remplissaient pas au jour de l'établissement de la liste (Cass. 24 juillet 1876), se serait-il écoulé onze mois entre ces deux dates et le citoyen figurât-il déjà sur les listes dressées pour les élections à effectuer dans le cours de l'année électorale suivante (Cass. 1^{er} mai 1886, *Bianconni et Giovannetti*) (1).

Bien plus il a été jugé et on doit le regretter, qu'on ne pourrait reculer, ne serait-ce que de quelques jours la convocation des électeurs afin de faire procéder aux élections sur de nouvelles listes (C. E. 7 août 1885 *Rustiques*), sous peine de nullité des nouvelles opérations dont les résultats seraient bien plus conformes cependant à la volonté présente du corps électoral que ceux des opérations prescrites par le législateur.

Le principe de la permanence ne s'oppose pas à ce que dans le cours de l'année et à une époque quelconque il soit procédé aux inscriptions et radiations ordonnées par des décisions passées en force de chose jugée rendues par le juge compétent régulièrement saisi. Au contraire

1. Le principe de la permanence a été introduit dans notre législation (loi du 15 mars 1849, art. 20, décret org. du 2 février 1852, art. 18) afin d'éviter que les commissions de jugement, les juges de paix, n'établissent des listes frauduleuses à la veille du scrutin. Plusieurs membres du Parlement ont récemment proposé d'admettre au vote non seulement les citoyens inscrits sur ces listes mais aussi ceux qui seraient porteurs d'un livret dit *livret civique*, qui constaterait leur identité et leur capacité électorale (Ch. dép. 30 janvier 1894).

il s'oppose à l'inscription ou la radiation d'un électeur en vertu d'une décision rendue par le juge de paix statuant en premier et dernier ressort, si la commission n'ayant pas été saisie l'intéressé ne se trouve pas dans l'un des cas où cette commission est réputée l'avoir été, ou en vertu d'une décision rendue par le juge de paix saisi après l'expiration des délais d'appel et n'ayant pas acquis force de chose jugée. Le vote émis par un électeur inscrit dans de pareilles conditions serait réputé exprimé par un non inscrit, et le refus du vote de l'électeur indument rayé serait assimilé au refus du vote d'un électeur inscrit. A plus forte raison en serait-il de même si le maire avait opéré cette inscription ou cette radiation à la suite d'un simple accord intervenu entre lui et le juge de paix (10 juillet 1885, *Saint-Germain*).

Le principe de la permanence ne fait pas non plus obstacle à ce que dans le cas où des parcelles territoriales sont distraites d'une commune et rattachées à une autre ou érigées en commune distincte, les noms des électeurs qui habitent ces parcelles soient transportés sur la liste électorale de la commune qui profite de l'accroissement et rayés de la liste de la commune démembrée (Cass. 5 décembre 1862, *Boussac*). Il ne rend pas non plus impossible la répartition des électeurs dans une commune sectionnée par une décision postérieure à la clôture. Cependant dans ces deux cas, la simple répartition par l'administration ne donnant pas une entière satisfaction aux intéressés qui se trouvent en situation d'opter pour telle ou telle commune pour telle ou telle section, le maire devra accueillir les réclamations de ces électeurs en vue d'obtenir leur inscription sur l'une ou l'autre liste.

Toutes les élections auxquelles il est procédé dans le

cours de l'année électorale doivent être effectuées sur les mêmes listes, sur celles qui ont été closes au 31 mars qui a précédé le jour du scrutin, sous peine de nullité des élections, même s'il s'agit de nommer un ou plusieurs représentants en remplacement de membres des assemblées nommés sur la liste de l'année précédente, invalidés, démissionnaires, décédés, etc. (D. org. du 2 février 1852, art. 25 ; C. E. 12 février 1886, *La-Batie-Mongascon*).

Cette règle souffre cependant quelques exceptions.

Tout d'abord lorsque le conseil de préfecture a annulé les opérations de révision de la liste électorale et imparti de nouveaux délais pour refaire ce travail, il peut arriver que la liste ne puisse être close au 31 mars. En pareil cas les élections ont lieu jusqu'à la clôture des nouvelles listes sur la liste de l'année précédente. L'inobservation de cette règle entraînerait, à elle seule, l'annulation des opérations électorales de la commune (4 janvier 1889, *Laur* ; 17 janvier 1891, *Alan*) et peut-être celle des élections effectuées dans le canton au cas d'élections aux conseils du département, si le nombre des électeurs de la commune était assez élevé pour que l'irrégularité ait été de nature à déplacer la majorité recueillie par le candidat proclamé.

La seconde exception se rencontre lorsqu'il s'agit de procéder à des élections partielles dans une commune sectionnée dont le fractionnement a été modifié depuis les dernières élections générales. Le scrutin a lieu sur les listes des sections telles qu'elles seraient établies si le sectionnement d'après lequel ont été faites les précédentes élections intégrales n'avait pas été modifié. Toutefois

si cette règle était violée la nullité de la totalité des opérations ne s'imposerait pas. En pareil cas, en effet, il appartient au juge de l'élection de rechercher combien de suffrages ont été irrégulièrement exprimés, combien auraient pu l'être qui ne l'ont pas été. Les premiers sont déduits tant du nombre des votants que du nombre des voix recueillies par les candidats proclamés les seconds sont ajoutés aux suffrages exprimés et au nombre des voix obtenues par les plus favorisés de leurs concurrents. Les candidats ne sont définitivement élus que si, après ces additions et retranchements, ils conservent encore la majorité absolue, s'il s'agit d'un premier tour, et la majorité relative sur leurs concurrents non proclamés. (V. titre II).

Une troisième exception a été révélée par l'expérience. Sur le refus du maire d'une commune de faire procéder à des élections municipales un délégué fut nommé pour le remplacer. Le magistrat municipal ayant refusé de communiquer la liste électorale à ce délégué, celui-ci en dressa une au moyen des renseignements qui lui furent fournis au cours des opérations par les habitants, et le juge de paix. Le scrutin fut validé (16 juillet 1886, *Valle-d'Orezza*). A la vérité il fut reconnu plus tard que les votants figuraient bien sur la liste électorale régulièrement dressée et que le vote d'aucun électeur inscrit n'avait été refusé. Si donc par suite de l'ignorance du délégué un électeur n'avait pu voter, si un individu non électeur avait été admis à déposer un bulletin dans l'urne, il n'y aurait pas eu lieu d'annuler les opérations dans leur ensemble, mais seulement de rechercher dans quelle mesure des votes indûment exprimés ou refusés auraient pu altérer les résultats du scrutin.

Au cours de l'année et au plus tard avant le cinquième jour qui précède les élections, le maire doit rayer de la liste les noms des électeurs décédés et des individus qui ont perdu la capacité électorale en vertu d'un jugement. Cette obligation n'a rien de contraire au principe de la permanence, mais quelle sera sa portée ?

Que le maire puisse rayer le nom des individus qui ont été privés du droit de suffrage en vertu d'un jugement passé en force de chose jugée après le 4 février, cela n'est pas douteux, mais peut-il agir de même à l'égard des individus inscrits qui ont perdu leur capacité électorale par suite d'un jugement qui avait acquis l'autorité de la chose jugée avant le 4 février ? Nous ne le croyons pas. L'inscription sur la liste fait présumer jusqu'à nouvel ordre la capacité de l'individu qui y figure. Lorsqu'on présente au maire un jugement emportant privation des droits politiques remontant à une date antérieure à la clôture de la liste, ce magistrat doit craindre que les effets de ce jugement ne soient détruits par une décision du juge d'appel, ou du juge de cassation, par une réhabilitation ou une amnistie. Un juge seul peut examiner ces points, la radiation ne doit pouvoir être ordonnée que par le juge de l'électorat régulièrement saisi. Autoriser le maire à opérer cette radiation serait l'autoriser à rayer arbitrairement de la liste à la veille des élections, et à priver du droit de suffrage, les électeurs qu'il soupçonnerait défavorables à la candidature qu'il soutient. Si ces individus sont réellement incapables et s'ils prennent part au vote il appartiendra au juge de l'élection de tenir compte de leurs suffrages suivant les règles qui seront exposées plus loin.

A la vérité une circulaire du garde des sceaux en date

du 14 mars 1868 dispose que la radiation des individus déchus de leurs droits électoraux peut être demandée dans le cours de l'année, même par les tiers électeurs et que ces demandes sont adressées à la commission de jugement avec appel, s'il y a lieu, au juge de paix ; mais en supposant que cette procédure soit conforme aux prescriptions de l'article 19 du décret organique du 2 février 1832, ce dont nous doutons, elle n'est pas applicable aux déchéances résultant de décisions passées en force de chose jugée avant le travail de révision.

Aux termes des actes du pouvoir exécutif portant convocation des électeurs, les maires doivent publier, cinq jours avant la réunion, le tableau des modifications dont il vient d'être parlé. Peuvent seuls prendre part au scrutin les électeurs inscrits sur la liste ainsi modifiée.

La loi n'admet qu'une seule exception, c'est en faveur des citoyens dont le droit à figurer sur la liste a été contesté et qui sont porteurs d'une décision judiciaire qui ordonne leur inscription, et dont il n'a pas été tenu compte par le maire.

Peuvent donc voter, quoique non inscrits sur la liste, les électeurs porteurs d'une décision du juge de paix ordonnant leur inscription, rendue contradictoirement (11 mai 1889, *Echebrune*), ou par défaut, antérieurement ou postérieurement au 31 mars (28 juin 1889, *San-Gavino-d'Ampugnani*), mais qui n'a pas été attaquée ou qui a été déferée, seulement à la cour de cassation, laquelle ou n'a pas encore statué (13 février 1885, *Poggio-Mezzanos*), ou a rendu un arrêt de rejet, notifiée au maire ou non (17 décembre 1892, *Faverois* ; 4 mars 1893, *Porciolo*). Peuvent encore voter les individus porteurs d'une décision de la commission de jugement ordonnant leur inscription et

d'un arrêt de la Cour de cassation annulant une sentence du juge de paix qui aurait infirmé ou confirmé cette décision (8 juin 1889, *Caromb* et *Sainte-Lucie-de-Tallano*), tant qu'il n'a pas été statué sur le renvoi ordonné par la Cour (22 avril 1893, *Amarens*).

Au contraire il n'y aurait pas lieu d'admettre à voter l'individu porteur d'un arrêt de la Cour qui aurait cassé une sentence du juge de paix rejetant sa demande en inscription si cette sentence était conforme à la décision de la commission de jugement.

Par contre la loi refuse le droit de voter à celui qui figure sur la liste électorale mais contre qui a été rendu un jugement ordonnant sa radiation. Se trouvent dans cette situation les individus contre qui aura été rendue une sentence du juge de paix ordonnant leur radiation et non attaquée ou attaquée devant la cour de cassation tant que celle-ci n'a pas statué, ou confirmée par la cour; de même aussi le citoyen dont la radiation a été ordonnée par la commission de jugement toutes les fois que la sentence de juge de paix a été cassée par la cour de cassation et qu'il n'est pas encore intervenu de jugement après renvoi. L'article 23 de la loi du 5 avril 1884, ne s'exprime donc pas correctement lorsqu'il reconnaît le droit de voter à l'électeur porteur d'un arrêt de la Cour de cassation annulant un jugement qui aurait prononcé sa radiation.

Les décisions du juge de paix produisent leurs effets dès qu'elles ont été notifiées à la partie adverse et à l'administration, c'est là un point certain. Il faut aller plus loin et décider qu'il en sera ainsi du jugement contradictoire notifié au maire et non encore notifié à la partie intéressée, car l'électeur qui a été partie à l'instance con-

naît la décision dont il a été l'objet et il n'a qu'une voie de recours, le pourvoi en cassation, dont l'effet n'est pas suspensif. Il en serait autrement des sentences rendues par défaut et ordonnant la radiation d'un électeur dont l'inscription contestée a été maintenue ou ordonnée par la commission de jugement. Non seulement, en effet, ce jugement peut tomber au lendemain de la notification à la suite de l'opposition dont il pourra être l'objet, ce qui valide le vote exprimé dans ces conditions (16 janvier 1885, *Lano*) mais encore il convient de le remarquer l'intéressé a pu ignorer la réclamation dirigée contre son inscription. Le conseil d'Etat paraît cependant s'être prononcé en sens contraire dans un arrêt du 11 décembre 1885, *Porelli*).

Il faut toutefois atténuer ce que cette solution a de trop affirmatif par les observations suivantes dont l'application doit être générale.

En principe le juge de l'élection saisi de la question de validité d'un vote se reporte au jour du scrutin, il n'a pas à tenir compte des actes, des jugements qui, postérieurement à cette date auraient fait perdre à l'intéressé soit le droit de suffrage d'une manière absolue, soit le droit de voter dans une circonscription déterminée. Cependant lorsqu'il est appelé à se prononcer sur la validité du vote d'un individu dont le droit, au jour du scrutin, est contesté devant la juridiction compétente et régulièrement saisie, il doit tenir compte de l'effet rétroactif des jugements (V. titre II). Il se trouve ainsi conduit à valider ou annuler un suffrage exprimé selon qu'au jour où il rend sa décision, le droit de voter dans la circons-

cription était définitivement reconnu ou dénié ou votons par le juge de l'électorat.

De même aussi le juge de l'élection saisi du point de savoir si le vote d'un individu a été avec raison refusé se prononce d'après la décision, définitivement intervenue, du juge de l'électorat, au jour où il statue. (25 mai 1889, *Velone-Orneto*. Cpr. 9 août 1880, *Aumale*).

Quelle est la sanction de ces règles ? Cette question peut se dédoubler dans les deux propositions suivantes. Qu'arrivera-t-il si un individu non inscrit, non porteur d'une décision ordonnant son inscription, a voté ; ou si un individu inscrit sur la liste ou porteur d'un jugement ordonnant son inscription a été éloigné du scrutin ?

Dans le premier cas, vote d'un individu non inscrit, le suffrage exprimé est considéré comme nul ; il est donc retranché du nombre des suffrages exprimés et du nombre des voix réunies par les candidats proclamés en faveur de qui, on le suppose, il a pu voter (19 novembre 1892, *Piouzat* ; 27 janvier 1894, *Champsac* : individus non inscrits ; 3 et 17 juin 1893, *San-Antonino* et *Sainte-Marie-Poggio* ; 11 novembre 1893, *Valle-di-Rostino* : individus contre qui avait été rendue une décision de radiation).

Ce vote est nul, alors même que son auteur est inscrit dans une autre commune de la même circonscription où il n'a pas voté.

L'individu inscrit dans une section électorale doit être considéré comme non inscrit dans une autre section ; il n'y peut donc voter alors même qu'à raison de ses fonctions : maire, adjoint, etc., il serait appelé à présider le bureau de cette section.

Dans le second cas, refus du vote d'un électeur inscrit,

on ne peut restituer à un candidat plutôt qu'à un autre la voix de l'électeur écarté du scrutin. Pour que la proclamation du candidat ne puisse être douteuse, on présume que cet électeur aurait voté pour le candidat évincé et l'on attribue hypothétiquement à celui-ci un suffrage en même temps qu'on augmente d'une unité le nombre des votants (27 juillet 1889, *Saint-Jean-des-Ollières* ; 24 février 1893, *C^a. de Corte* : individus inscrits ; 4 mars 1893, *Porciolo* ; 17 juin 1893, *Sainte-Marie-Poggio*).

Doivent être considérés comme inscrits les électeurs irrégulièrement rayés, il faudrait donc appliquer la même règle si la participation au scrutin leur était refusée (7 décembre 1888, *Montréal*).

SECTION II.

Du vote des électeurs inscrits.

Tous les électeurs inscrits ou porteurs d'une décision emportant le droit à l'inscription, ont donc le droit de voter et le bureau ne peut refuser de recevoir leur bulletin (D. rég. du 2 février 1852, art. 18 ; C. E. 28 décembre 1880, *Saint-Papoul* ; 23 février 1889, *Plan-de-Baie*). S'ensuit-il que leurs suffrages soient valables ?

Il faut distinguer selon qu'il s'agit d'individus régulièrement ou irrégulièrement inscrits.

§ 1. — **Vote des individus régulièrement inscrits.**

L'étude de ce paragraphe doit à son tour se subdiviser selon que les votants se trouvent dans un cas où l'exercice du droit de suffrage est suspendu, qu'ils ont perdu la

capacité électorale ou simplement qu'ils ont été inscrits à tort quoique ne possédant pas la capacité électorale au jour de la révision de la liste électorale.

1°. *Electeurs dont le droit de suffrage est suspendu.* — La suspension du droit de suffrage constitue une diminution de la capacité politique qui trouve sa raison d'être dans la nécessité d'assurer la dignité du vote populaire et la liberté du corps électoral (1). Les individus atteints par cette *capitis deminutio* doivent figurer sur la liste électorale, car ils peuvent recouvrer la plénitude de leurs droits d'un instant à l'autre. Une circulaire du ministre de l'Intérieur (21 avril 1849) allait jusqu'à les comparer aux électeurs malades ou en voyage. Ce n'est pas tout-à-fait exact, car si l'on conçoit pour ces derniers la possibilité de venir voter, ou même de voter par correspondance si ce mode de votation était admis, rien de pareil n'est possible quant aux citoyens dont le droit de suffrage est suspendu ; ils ne peuvent valablement voter que s'ils ne se trouvent plus dans la situation qui est la cause de la suspension de leur droit.

Nous avons donné à la suspension un double fondement. A la dignité du vote populaire nous rattachons la suspension du droit qui atteint les personnes non interdites, mais internées dans un établissement public d'aliénés, les détenus et les accusés contumax ; au contraire la suspension du droit dont sont frappés les militaires a pour but de protéger la liberté de l'électeur.

1. Il ne faut pas confondre avec la situation particulière que nous étudions en ce moment celle des individus qui ont perdu pendant un certain laps de temps le droit de vote par suite d'une condamnation pénale prononcée par un tribunal répressif. Le droit de ces derniers n'est pas suspendu : pour un temps donné il est perdu. Les premiers sont incapables de voter, les autres en sont indignes.

La disposition de la loi relative aux aliénés n'atteint pas les personnes qui se font soigner dans des maisons de santé présentant un caractère privé, ni les personnes atteintes d'infirmités qui les mettent dans la dépendance plus ou moins directe des tiers : ainsi le paralytique (13 mai 1893 et 23 juin 1893 *él. dép^{le} et mup. de Voiteur*), les hospitalisés, les sourds-muets (11 juin 1886, *Bacqueville*), les aveugles (6 avril 1894 *Fontiès-Cabardès*), les individus en état d'ivresse, peuvent voter.

Relativement aux détenus il n'y a pas lieu de distinguer entre ceux qui sont prévenus et ceux qui sont condamnés. Bien évidemment ils ne peuvent obtenir un sauf-conduit pour se rendre à l'assemblée électorale. Encore moins seraient-ils admissibles à émettre leur suffrage dans le lieu où ils sont détenus. La maxime de droit qui veut que le prévenu soit réputé innocent ne peut être invoquée jusqu'au point de permettre dans la prison l'exercice des droits civiques.

On ne comprendrait pas mieux qu'on autorisât l'accusé qui s'est soustrait à l'application de la loi par la fuite à venir exprimer son suffrage.

Les militaires n'ont pas toujours été privés du droit de voter. Peut-être pourrait-on dire avec A. de Vigny (*Le Cachet rouge*) que *le cœur de l'homme de guerre serait plus léger dans sa poitrine s'il avait des droits d'électeur, si, après avoir été muet dans les campagnes il avait sa voix dans la cité*. On pourrait même ajouter que ceux qui viennent de quitter leur pays en connaissent les besoins et que ceux qui vont y retourner ont intérêt à ce qu'il soit bien administré. Cela paraît surtout vrai aujourd'hui que nous sommes soumis au service militaire de trois ans. Malgré le poids de ces arguments, le législateur a pensé que la

discipline et par suite l'intérêt supérieur du pays exigeaient que l'armée fût tenue éloignée des luttes électorales. Il a voulu aussi qu'on ne pût mettre en doute la sincérité des suffrages exprimés.

La mesure qui frappe les militaires atteint tous les hommes des armées de terre et de mer en activité de service tant qu'ils sont présents au corps, à leur poste ou dans l'exercice de leurs fonctions (loi du 15 juillet 1889, art. 9). Elle n'atteint pas les hommes qui, au moment de l'élection, se trouvent en résidence libre, en non activité ou en possession d'un congé (1). Ces hommes peuvent voter dans la commune sur la liste de laquelle ils sont inscrits. Il en est de même des officiers et assimilés qui sont en disponibilité ou dans le cadre de réserve (même article).

Elle s'applique aux militaires de la gendarmerie comme à ceux des autres armes ainsi qu'aux hommes de la réserve (27 décembre 1890, *Biozat*; 10 juillet 1893, *Cⁿ. de Chateaubourg*) et de l'armée territoriale pendant la période des exercices et manœuvres, ou en cas de mobilisation (28 novembre 1881. *Constantine*; Cass. 13 avril 1884).

Elle n'atteint que les hommes en activité de service. Elle ne s'applique donc pas à ceux qui bénéficient d'un sursis d'appel ou d'une libération anticipée, alors même que ce sursis ou cette libération auraient

1. Par militaires en congé on doit entendre les militaires qui sont pourvus d'une autorisation régulière d'absence de plus de trente jours (D. du 1^{er} mars 1890). Le militaire porteur d'un congé peut voter dès le lendemain du jour où il a quitté le corps. Il en est autrement d'un militaire en permission; alors même que la permission serait de trente jours et aurait été renouvelée pour une égale période de temps, il ne peut pas voter

Uzé.

été spécialement accordés, par une mesure générale, en vue de permettre aux intéressés de prendre part à des élections.

Pour la même raison elle ne s'applique pas aux employés de l'administration militaire (7 novembre 1884, *Indret* : contre-maitre et commis attachés à la direction des usines de la marine ; 25 mai 1889, *Chateaufort* : gardien auxiliaire de batterie, il en serait autrement du gardien de batterie qui est rattaché à l'état-major particulier de l'artillerie par la loi du 13 mars 1875).

Quelle est la sanction de la loi ?

Il résulte d'un arrêt du Conseil d'Etat en date du 16 août 1866 (*él. mun. de Danne et Quatre-Vents*) rendu à l'égard d'un individu légalement détenu, que le président du bureau devrait refuser de recevoir le vote de ces électeurs (V. en ce sens les circulaires du ministère de l'Intérieur portant instructions sur la tenue des opérations électorales). Nous ne pensons pas cependant qu'il doive en être ainsi. Le bureau n'est pas juge de la capacité électorale des individus inscrits sur la liste, à tel point qu'il est obligé de recevoir le bulletin des individus qui y figurent et qui sont notoirement indignes (9 mars 1889, *Bagnères-de-Bigorre* ; 6 juillet 1889, *Vignory* ; 21 avril 1893, *Jouy-Mauvoisin* ; 19 mai 1893, *Pietroso*). D'un autre côté le refus du bulletin pourrait devenir une cause de scandale bien plus grave que son acceptation ; et donner lieu de la part du président du bureau à des mesures vexatoires et souvent arbitraires. Le bureau devrait donc admettre ces bulletins.

Rien n'empêcherait cependant le président du bureau de présenter des observations à l'électeur dont le

droit de suffrage est suspendu, afin de le détourner de voter.

Quant au vote il est nul puisqu'il a été exprimé par un individu sans droit (27 mars 1885, *Brignoles* ; 18 avril 1891, *Hautmont*). Il y a donc lieu de déduire une unité tant du nombre des votants que du nombre des suffrages recueillis par le candidat venant en rang utile pour être proclamé (11 mai 1889, *Schabrun* ; 10 juillet 1893, *Châteaubourg* et les arrêts ci-dessus).

2° *Individus qui ont perdu la capacité électorale depuis la révision des listes.* — Le maire doit rayer de la liste électorale les noms des individus qui depuis la révision de la liste sont devenus indignes. Cette règle doit être étendue à tous ceux qui ont perdu depuis la même époque la capacité électorale soit par la perte de la qualité de Français, soit par l'effet d'un jugement d'interdiction ou de déclaration de faillite. Il peut arriver cependant que par négligence ou par ignorance de la décision intervenue le maire laisse subsister sur la liste les noms de personnes qu'il aurait dû rayer. Ces personnes, lorsqu'elles se présenteront au scrutin ne pourront être écartées (24 décembre 1892, *Montmacq*), alors même que les membres du bureau connaîtraient personnellement (mais non à titre officiel), la déchéance dont elles sont frappées ; toutefois leur vote sera nul et le juge de l'élection se trouvera obligé de rechercher dans quelle mesure il a pu altérer la sincérité du scrutin (6 mai 1893, *San-Antonino*). Comme nous l'avons fait remarquer en parlant du vote des individus dont le droit de suffrage est suspendu, le président du bureau peut inviter le votant à se retirer sans émettre de suffrage et si celui-ci se rend à cette invitation le juge n'aura pas à rétablir hypothétiquement

un suffrage qu'il devrait annuler ensuite (même arrêt et 14 janvier 1893, *Ecauvotte*).

Cette manière de procéder est la plus correcte. Lorsque la personne dont le droit de suffrage est suspendu ou perdu est éloignée de l'urne, les résultats du scrutin sont l'expression exacte de la volonté du corps électoral. Au contraire, lorsqu'une personne qui ne peut voter est admise à déposer un bulletin, le secret du vote ne permet pas de s'enquérir du nom du candidat pour lequel elle a voté et il y a d'autant moins lieu de faire en ce cas une exception à l'application de ce principe que son affirmation pourrait être trop souvent mise en doute (10 juin 1893, *Coursel*). Il faut donc supposer qu'elle a voté pour le candidat qui a recueilli le plus de suffrages, et faire supporter à ce candidat les conséquences du doute qui plane sur le sens du vote, en lui retranchant une voix, alors même que le candidat se serait opposé au vote de l'indigne (10 juin 1893, *La-Mure*).

3°. *Individus inscrits à tort.* — Tout individu qui figure sur une liste close le 31 mars, et dont l'inscription n'a pas été attaquée au plus tard dans les vingt jours qui suivent cette date doit être considéré comme régulièrement inscrit ; en principe son vote est valable.

Nous avons vu toutefois deux exceptions relatives l'une aux citoyens dont le droit de suffrage est suspendu, l'autre aux individus qui ont perdu leur capacité électorale depuis la révision de la liste.

Faut-il étendre ces exceptions à une troisième classe de personnes, celles dont l'inscription sur la liste n'a pas été attaquée bien qu'elle ait été faite à tort, l'intéressé ne possédant pas encore la capacité électorale ou l'ayant perdue au jour de la révision ?

Les individus qui se trouvent dans ce cas ne peu-

vent être rayés de la liste à la veille des élections, le maire n'étant pas jugé de la capacité électorale des inscrits. Ce magistrat ne peut qu'exécuter les jugements qui par leur date ne laissent pas supposer que celui qui en fait l'objet a recouvré sa capacité. Le conflit qui s'élèverait alors entre le maire voulant opérer une radiation que la commission du jugement et le juge de paix n'ont pas ordonnée et le citoyen intéressé pourrait dans certains cas soulever une question de chose jugée ou relative à l'exécution de jugements qui échappe à la compétence de ce magistrat.

Quant au vote de ces individus nous ne pouvons que renvoyer à ce que nous avons dit au numéro précédent. Le président du bureau peut inviter le votant qui se trouve dans ces conditions à se retirer sans déposer de bulletin dans l'urne ; si celui-ci insiste il est tenu de recevoir son vote (9 mars et 6 juillet 1889, *Bagnères-de-Bigorre* et *Vignory* ; 21 avril et 19 mai 1893, *Mauvoisin* et *Pietroso*) ; mais ce vote est nul et doit être défalqué, tant du nombre des suffrages recueillis par les candidats en situation d'être proclamés que des suffrages exprimés (18 avril 1891, *Hautmont* ; 19 mai 1893, *Yssingeaux* ; 10 juin 1893, *La-Mure* et *Coursel*).

Que décider tout particulièrement à l'égard des individus qui au jour de la révision de la liste électorale et à plus forte raison au jour du scrutin, étaient incapables ; par exemple les étrangers, les mineurs.

Que le bureau doive recevoir leur vote lorsqu'ils se présentent au scrutin, l'affirmative n'est pas douteuse, mais *quid juris* si sur les observations du bureau ils se retirent sans remettre de bulletin au président, ou si malgré les

observations de celui-ci, ils déposent un bulletin dans l'urne.

Dans la première hypothèse le juge devrait tenir le fait accompli comme régulier. En droit ces personnes ne peuvent voter, leur exclusion du scrutin n'a donc pu altérer les résultats des opérations (18 mai 1889, *Altagène*).

Dans la seconde la question soulève au contraire une assez grave difficulté. Le conseil d'Etat admet la validité du vote exprimé par un mineur régulièrement inscrit sur la liste électorale (27 juillet 1889, *Noceta*; 1^{er} juillet 1893, *Castagnède*), ou par un étranger (28 juin 1889, *Bissetou*). Leur vote est valable, dit M. Laferrière (*loc. cit.* II, p. 307), *par ce qu'aucune disposition de loi ne leur défend de voter et ne contredit à leur égard la présomption de capacité qui résulte de leur inscription sur la liste*.

Nous hésitons à partager l'opinion du savant auteur. La loi ne pouvait pas, comme elle l'a fait pour les interdits, priver ces personnes de l'exercice du droit de suffrage puisqu'elles ne l'ont pas encore (mineurs), puisqu'elles n'ont même pas la jouissance de ce droit (étrangers). De plus la loi, lorsqu'elle emploie une expression affirmative, ne défend pas moins énergiquement que lorsqu'elle fait usage d'une expression prohibitive. En déclarant que seuls peuvent figurer sur la liste et par suite peuvent seuls voter, les citoyens français, majeurs, elle écarte les mineurs, les étrangers, tout aussi formellement que si elle ajoutait, ce qui, pour des esprits peu habitués aux subtilités du droit, pourrait paraître surabondant, que le mineur et l'étranger ne peuvent voter. S'il a fallu une disposition spéciale pour écarter de l'urne certaines catégories de majeurs, c'est que ces individus,

tout au moins pendant un instant de raison, ont eu la capacité électorale.

La seconde raison qu'invoque M. Laferrière repose sur la présomption de capacité qui s'attache à l'inscription sur la liste. Sans toucher ici la grave question qui sera examinée plus loin sur la compétence du juge de l'élection en matière de listes électorales (V. titre II), nous ferons remarquer que cette présomption, en ce qui concerne les interdits autres incapables, les indignes, tombe complètement devant la preuve contraire résultant d'un acte authentique même antérieur à la révision de la liste. Les exemples ne sont pas rares d'individus indignes ayant pendant plusieurs années exercé des fonctions électives. Une certaine présomption de capacité s'attache à l'inscription sur la liste et cependant cette présomption, quelque grave qu'elle soit, tombe devant la production d'un jugement longtemps oublié (1); rien ne s'oppose, semble-t-il, à ce qu'elle tombe également devant les affirmations de l'acte de naissance qui constate authentiquement l'âge et l'extranéité de l'intéressé.

Au surplus les raisons sur lesquelles s'appuie le système que nous combattons conduiraient à admettre le vote des femmes inscrites sur la liste, car aucune loi ne leur défend de voter, ne contredit, à leur égard, la présomption de capacité qui résulterait de leur inscription, qui ne soit applicable aux mineurs et aux étrangers. Et ce-

1. Cependant les mieux instruits ont pu croire à une réhabilitation, à une amnistie, à une prescription, qui sait même, à un défaut d'identité entre la personne inscrite sur la liste et celle qui est visée par le jugement emportant déchéance des droits politiques.

pendant nous doutons que le conseil d'Etat admette la validité du vote émis par une femme (1).

Le vote des mineurs et des étrangers devrait être tenu pour nul tout comme celui des militaires, des détenus, des aliénés internés, mieux encore, comme le vote des indignes ou des interdits. Nous n'apporterions à cette règle qu'une exception, si toutefois c'en est une, pour le cas où le mineur ou l'étranger auraient été inscrits sur la liste en vertu d'une décision du juge de paix exécutoire au jour de la validation des opérations électorales et statuant sur l'âge ou la nationalité de l'intéressé. Il y aurait, en pareil cas, une exception de chose jugée qui détruirait la valeur de l'acte de naissance présenté au juge de l'élection.

Au contraire le conseil d'Etat n'admet à la règle que nous avons rapportée plus haut, qu'une seule exception fondée sur l'adage *fraus omnia corrumpit*. Comme nous le verrons, il se reconnaît compétent pour examiner dans quelle mesure des inscriptions opérées frauduleusement ont pu altérer la sincérité du scrutin. La présomption de capacité électorale attachée à l'inscription sur la liste tombe alors devant l'allégation et la preuve de manœuvres (mais non d'une erreur, quelque grave qu'elle soit). C'est dans ces conditions seulement qu'il a consenti à annuler le vote de mineurs (21 juin 1892, *Criquebœuf* ; Cpr. 1^{er} juillet 1893, *Castagnède*) (V. titre II).

1. On ne saurait tirer argument en faveur du système du conseil d'Etat de ce que la loi punit les indignes qui votent malgré leur déchéance, car en ce qui concerne les étrangers la sanction ne fait pas défaut c'est tout au moins la privation du domicile en France et l'expulsion et, d'un autre côté, si le mineur n'est pas puni, c'est que la loi ne prévoyait pas qu'il pût voter, qu'il est en général excusable et qu'il est par suite assimilable à l'interdit judiciaire qu'on ne saurait raisonnablement punir pour avoir participé à une élection.

§ 2. — Du vote des électeurs irrégulièrement inscrits.

Doivent être considérées comme irrégulièrement inscrits les individus portés sur la liste électorale après sa clôture sans que leur inscription ait été ordonnée par la juridiction compétente régulièrement saisie ; les individus inscrits à une époque quelconque, lorsque leur inscription est le résultat d'une manœuvre ayant eu pour but ou pour effet d'altérer le scrutin.

Toute inscription opérée après le 31 mars et qui n'est pas ordonnée par le juge compétent est irrégulière, l'individu dont le nom est ainsi porté sur la liste est assimilé à l'électeur non inscrit et son vote est nul (18 janvier 1889, *Saint-Colomb-d'Aucy*), alors même qu'il aurait rempli, en temps utile, toutes les conditions requises pour se faire inscrire sur la liste, alors même qu'il y aurait figuré précédemment et qu'il aurait été radié par erreur lors de la clôture. Dans les deux cas, en effet, il aurait pu assurer son inscription ou son maintien sur la liste en réclamant en temps utile devant la juridiction compétente (21 avril 1885, *Verdalle* (1) ; 18 mars 1893, *Appilly* ; 24 juin 1893, *Saint-Saturnin*).

1. A l'occasion de cette affaire le ministre de l'intérieur avait présenté les observations suivantes :

« Il résulte de toutes les pièces du dossier, dont aucune n'est contestée, que l'omission du sieur X. sur la liste de 1884, est le résultat d'une pure erreur matérielle : cet électeur, qui depuis très longtemps figurait sur toutes les listes antérieures, non seulement n'a jamais été rayé, mais il a été, et il est encore conseiller municipal, et il a, comme tel, et en qualité de délégué de l'assemblée communale, signé le tableau rectificatif des listes de 1884, où son nom ne figurait naturellement pas. Par suite aucune modification de radiation n'a été et ne pouvait lui être

En second lieu le conseil d'Etat déclare nul le vote de l'individu qui n'a été inscrit sur une liste électorale à un moment quelconque d'ailleurs, même avant le 31 mars, qu'à l'aide d'une manœuvre de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin. Ce principe a été consacré par de nombreuses décisions. A celles que nous avons déjà citées en parlant des incapables nous ajoute-

faite : il devait être et il aurait été porté sur la liste électorale sans une erreur matérielle reconnue de tous. Dans ces conditions, peut-on dire qu'il a été à tort ajouté sur la liste qui a servi au vote du 4 mai ? Je ne le pense pas.

« A mon avis il n'a jamais cessé d'être électeur, car la liste électorale est permanente et la révision qui s'opère chaque année doit être la reproduction des listes précédentes plus les additions et moins les radiations régulièrement faites par l'autorité compétente. Mais il ne saurait dépendre de l'erreur d'un copiste de supprimer le droit de vote d'un électeur.

« Les conséquences de cette suppression sont, en effet, des plus graves. Si un maire mal intentionné faisait omettre à dessein les noms de plusieurs de ses adversaires et que les élections suivissent d'assez près la clôture des listes pour que les électeurs omis ne pussent user, en fait, du droit de recours, que la jurisprudence de la cour de cassation leur reconnaît, la manœuvre du maire aurait des effets peut-être irréparables. En supposant, en effet, que les élections ainsi entachées de fraude fussent annulées, la décision du tribunal administratif ne saurait aller jusqu'à proclamer des candidats qui n'auraient peut-être manqué leur élection que par suite de l'absence des voix des électeurs indûment rayés. »

« Ce serait donc, à mon avis, une sorte d'encouragement à la fraude que de considérer comme non inscrits les électeurs victimes d'une pure erreur matérielle. »

En formulant ces observations le ministre nous paraît avoir perdu de vue la jurisprudence de la cour de cassation qui en pareil cas accorde à l'intéressé un délai de 20 jours à partir de la clôture, pour réclamer son rétablissement sur la liste. (Cass. 9 juin 1884). De même que le défaut de décision de la commission de jugement régulièrement saisie est assimilé à une décision de rejet, de même une addition ou un retranchement opérés sur la liste et non indiqués sur les tableaux rectificatifs publiés le 15 janvier supposent une décision de la commission de jugement qui ouvre à l'intéressé le droit d'appel.

rons seulement un arrêt du 9 décembre 1893. (*Paris, quartier du faubourg Montmartre*), qui a annulé le vote d'employés de la mairie qui s'étaient fait inscrire sur la liste de ce quartier afin de pouvoir exercer leur droit de suffrage. A l'époque des élections, ces employés étaient occupés toute la journée à la mairie; en leur déniaut le droit de figurer sur la liste du quartier où ils travaillaient le tribunal leur a retiré l'exercice du droit de suffrage.

§ 3. — Du vote multiple

L'électeur, et nous ne parlons plus que de l'électeur inscrit ou qui est porteur d'une décision ordonnant son inscription, exerce et épuise tout son droit, à chaque scrutin, en déposant un bulletin dans l'urne. Que ce bulletin soit l'expression de sa volonté ou un simple morceau de papier sans indication, sans valeur au point de vue de l'élection, qu'il aura remis au président du bureau par erreur, il ne peut plus ni le reprendre ni en déposer un second.

L'électeur qui vote deux fois au cours d'un même scrutin est, pour la seconde fois considéré comme non inscrit et son suffrage doit être annulé (D. org. du 2 février 1852, art. 34; C. E. 1^{er} 15 et 22 mai 1885, *La Canourgue*, *Le Langon*, *Saint-Flour*; 1^{er} février 1889, *Charmoille*).

Faut-il étendre cette prohibition aux votes émis par le même électeur dans des élections différentes autres bien entendu que les deux tours successifs auxquels une élection peut donner lieu.

D'une manière générale un électeur ne peut voter dans le cours de la même année électorale dans deux circons-

criptions différentes (1). Le premier vote seul est régulièrement exprimé, le second est entièrement nul (2), et il n'y a pas lieu de rechercher si les deux votes ont été exprimés dans deux sections différentes de la même commune (10 juillet 1893, *Villeneuve-Dunfort*) ou dans deux communes différentes (9 février 1889, *Rosnay* ; 25 mai 1889, *Rignac*), si dans une commune le vote a eu lieu au premier tour et dans l'autre commune au second tour (10 février 1893, *Espeaubourg*, 20 juin 1893, *Visker*).

Un électeur peut être simultanément inscrit dans deux communes et il peut, à son gré, exercer son droit dans l'une ou l'autre. S'il ne vote que dans une commune son suffrage est valable (13 mars 1885, *La Chapelle-Saint Pierre*) ; mais une fois qu'il a manifesté son choix entre les deux communes il est tenu de s'y tenir pendant tout le cours de l'année électorale, autrement tous les votes qu'il déposerait dans les élections auxquelles il serait procédé dans la seconde commune seraient entachés d'une nullité radicale.

Cette règle est-elle absolue ? Le Conseil d'Etat fait une distinction. Avant la loi du 5 avril 1884, il existait dans chaque commune deux listes électorales, l'une dite des électeurs municipaux destinée aux élections locales, l'au-

1. Mais il peut voter au cours de la même année solaire pourvu que l'un des votes soit émis avant le 31 mars l'autre après cette date. (4 décembre 1885, *Guazale* ; 16 avril 1886, *Cognocoli*) alors même que la liste dans l'une des communes n'aurait pas été close le 31 mars. La réfection du travail de révision ne peut suspendre le droit des électeurs.

2. Le bureau de la seconde circonscription ne peut cependant refuser le bulletin de l'électeur (10 février 1893, *Espeaubourg* ; 10 juillet 1893, *Giberville*), mais le suffrage nul est déduit tant du nombre des suffrages exprimés que de celui des voix obtenues par les candidats en situation d'être proclamés, (7 août 1885, *Saint-Christophe-d'Allier* ; 14 décembre 1888 *Seyches*, 25 mai 1889, *Rignac*, et arrêts ci-dessus).

tre dite des électeurs politiques qui servait aux élections législatives. Il arrivait parfois que les mêmes individus figuraient sur la liste municipale d'une commune et sur la liste politique d'une autre et l'on était ainsi conduit à admettre que la prohibition que nous venons d'indiquer ne s'appliquait pas lorsque l'électeur avait voté successivement dans deux communes, mais dans des élections d'ordres différents, par exemple tout d'abord dans des élections locales, puis dans des élections politiques ou inversement. On avait même étendu cette règle, semble-t-il, aux élections locales, posant comme principe qu'un électeur inscrit sur plusieurs listes même municipales pouvait voter dans deux communes au cours de la même année électorale.

La loi du 5 avril 1884 a fait disparaître la dualité de liste. Faut-il néanmoins décider qu'un électeur peut encore valablement voter au cours de la même année dans deux communes, s'il s'agit d'élections d'ordres différents. Le Conseil d'Etat se prononce pour l'affirmative.

Considérant, dit un arrêt en date du 17 mars 1894, (Plabennec), que si quatre électeurs de la commune de Plabennec avaient déjà pris part la même année aux élections législatives dans d'autres communes cette circonstance ne faisait pas obstacle à ce que ces électeurs fussent admis à voter dans une élection municipale à Plabennec où ils étaient régulièrement inscrits ; qu'ainsi c'est avec raison que les quatre suffrages contestés ont été attribués et maintenus au sieur Craveur et qu'il y a lieu de rejeter la requête dirigée contre l'arrêté du conseil de préfecture qui a validé son élection ».

Cette jurisprudence est très libérale, mais elle paraît en opposition avec la jurisprudence de la Cour de cassation en matière d'inscriptions sur la liste électorale. La

Cour estime que la loi du 5 avril 1884 en supprimant, quoique implicitement, la dualité de listes ne permet plus à un électeur de réclamer son inscription à la fois sur deux listes distinctes. Inscrit sur une liste il ne pourra obtenir son inscription sur une autre liste qu'en prouvant qu'il a demandé sa radiation de la première. Dès l'instant qu'il ne peut régulièrement se faire inscrire que sur une liste il ne doit pouvoir voter régulièrement que dans une seule commune. S'il remplit les conditions requises pour être inscrit dans plusieurs communes il doit choisir celle où il a le plus d'intérêt à exercer son droit de vote.

La jurisprudence du Conseil d'Etat semble devoir l'emporter. Nous avons déjà fait observer qu'elle est plus libérale que celle de la cour de cassation puisqu'elle permet aux électeurs qui ont des intérêts dans plusieurs circonscriptions de défendre ces intérêts selon leurs convenances. Elle ne paraît pas contraire à la loi. Lorsqu'il y avait deux listes bien distinctes, il n'était pas possible de dénier à un électeur le droit de figurer sur deux listes à la fois ; le cas qui se présentait le plus souvent était celui d'un citoyen qui remplissait lors de la révision les conditions requises pour être inscrit sur la liste politique d'une commune et qui ne pouvait pas encore figurer sur la liste municipale de cette commune ; il continuait en conséquence d'être porté sur la liste municipale où il était précédemment inscrit. La loi de 1884, ne paraît pas avoir modifié cet état de choses. En n'exigeant plus des électeurs municipaux que les conditions imposées aux électeurs politiques par la loi de 1874 elle n'a pas fait disparaître nécessairement la dualité des listes. Elle a seulement décidé que les conditions pour être inscrit sur les deux

listes seraient dorénavant les mêmes, elle n'a abrogé la loi de 1874 que dans celles de ses parties qui ont trait aux élections municipales.

Par élections d'ordre différents il faut entendre non les élections municipales, les élections départementales et les élections législatives ; mais les élections locales et les élections générales. En conséquence le même individu ne pourrait voter au cours de la même année électorale dans deux communes différentes, dans l'une aux élections municipales, dans l'autre aux élections départementales (arg. de la loi du 10 août 1871, art. 5, qui déclare les listes municipales applicables aux élections départementales). Sous cette réserve la règle précédente s'appliquerait également au vote dans deux sections électorales d'une même commune. Il convient cependant de reconnaître qu'en pareil cas la question présente peu d'intérêt, la division en sections électorales ne pouvant avoir d'influence qu'à l'égard des élections municipales.

Il n'y aurait pas lieu d'appliquer les règles du double vote à l'individu qui pouvant se prévaloir de deux nationalités, aurait voté successivement dans le pays dont il peut réclamer la qualité de membre, puis en France. Si, en effet, cet individu est français au regard de la loi française, il n'y a pas à s'occuper d'actes qu'il a accomplis en dehors du territoire et qu'on ne saurait regarder comme l'exercice d'un droit conféré par la loi française.

§ 4. — Du vote des absents. .

Tout individu inscrit sur une liste électorale peut voter mais il doit le faire en personne. La loi n'admet pas le vote des absents, ni par correspondance ni par procuration

Cela résulte manifestement, de l'obligation que la loi impose à l'électeur de remettre lui-même son bulletin au président du bureau (art. 21 et 22 du D. rég. du 2 février 1852). Le but de la loi est évident. Elle a voulu assurer la sincérité du scrutin en protégeant la liberté de l'électeur et en garantissant le secret du vote.

Une proposition de loi déposée sur le bureau de la Chambre des députés (14 juin 1890) par MM. Chassaing, Maujan, etc., en vue de permettre le vote des électeurs absents de leur commune a été prise en considération, mais n'a pas reçu de suite. Une proposition analogue faite par M. Georges Berry, n'a pas été prise en considération (*Ch. des dép.* 16 janvier 1894).

La question reste donc entière. Rejetant la doctrine de MM. Chassaing et consorts qui estiment que la loi n'interdit pas à l'absent de voter (1), nous pensons que les votes émis au nom d'électeurs absents, doivent être tenus comme entièrement nuls et par suite déduits à la fois du nombre des suffrages exprimés et du nombre des suffrages réunis par les candidats qui demandent à être proclamés (V. en ce sens 4 janvier 1889, *Verfeil-sur-Saye* ; 5 avril 1889, *Trémouilles* ; 18 janvier 1889, *Bondoux* ; 18 avril 1891, *Hautmont*).

1. L'exposé des motifs de la proposition de MM. Chassaing et autres est ainsi conçu :

... Rien, dans la loi organique du 30 novembre 1875, n'établit que le seul fait d'être absent au moment du vote soit une cause d'incapacité électorale. Au contraire, l'article 18 du décret réglementaire du 2 février 1852, toujours en vigueur, dit formellement :

« Art. 18, § 1. — *Tout électeur inscrit sur la liste électorale a le droit de prendre part au vote.*

Dès lors *puisqu'il n'est pas interdit à l'absent de voter...*

SECTION III.

Particularités relatives aux élections effectuées au sein des assemblées élues.

Nous n'avons à parler ici que de la nomination des maires et adjoints, des délégués sénatoriaux élus par les conseils municipaux et des sénateurs.

Dans les deux premiers cas le votant c'est le conseiller municipal. La liste est donc facile à établir. Peuvent et peuvent seuls prendre part à ces élections les conseillers municipaux de la commune, sans qu'il soit besoin d'ailleurs d'une installation préalable (17 juillet 1885, *Rouvrais-sur-Othain*).

A quelles personnes s'applique cette dénomination ?

C'est tout d'abord aux conseillers proclamés dont l'élection n'a pas été attaquée et qui n'ont pas donné leur démission, ou qui, devant choisir entre deux communes, ont opté expressément ou ont été attribués d'office.

Si le bureau n'a pas proclamé les candidats qui ont recueilli un nombre de voix suffisant pour être élus, le procès-verbal des opérations électorales auxquelles il a été procédé fait foi de leur élection et ils peuvent prendre part à la nomination de la municipalité ou des délégués sénatoriaux tout comme s'ils avaient été régulièrement proclamés (8 mars 1889, *Souvigné-sous-Valles*), si du moins aucun candidat n'a été proclamé à leur place (22 avril 1893, *Polminhac*).

Si les conseillers sont démissionnaires (1), ils font partie du conseil municipal tant que leur démission n'est pas devenue définitive, et ils peuvent, en conséquence, prendre part, à l'élection du maire (24 juillet 1885, *Bretenoux* ; 15 décembre 1888, *Neuilly-sur-Marne* ; 22 avril 1893, *Fremiau* ; 5 mai 1893, *Chissay* (2). Dès que leur démission est devenue définitive ils cessent de faire partie de l'assemblée communale, ils ne peuvent plus valablement prendre part à aucun de ses travaux. Le vote qu'ils émettraient au mépris de ces principes serait radicalement nul.

Les conseillers dont l'élection est contestée mais non annulée définitivement ont entrée au conseil municipal. En effet, aux termes de la loi des 15-27 mars 1791 *l'exercice provisoire des fonctions électives appartient à ceux dont l'élection est attaquée tant qu'elle n'a pas été annulée*. Cette disposition, qui doit être combinée avec celle de l'article 40 § 7 de la loi du 5 avril 1884 ainsi conçu : *Les conseil-*

1. A ces conseillers il convient d'assimiler le candidat qui déclare dès le scrutin, ne pas accepter le mandat qui lui est conféré, mais non celui qui, élu dans deux communes, a opté pour une commune autre que celle où ont lieu les nouvelles opérations dont il s'agit. L'option produit ses effets, du jour qu'elle est opérée, expressément par l'élu ou d'office par la loi, mais l'élu qui a la faculté d'option ne peut être remplacé dans aucune avant que les délais ne soient expirés ou qu'il n'ait fait connaître son choix. Le vote émis par un tiers élu prématurément en remplacement d'un conseiller qui a la faculté d'opter, serait nul (26 juillet 1889, *Maignelay*). Par contre, l'option devant être expresse, un citoyen élu conseiller municipal successivement dans deux communes ne peut voter dans l'une d'elles pendant les délais d'option, ou après l'expiration de ces délais, s'il est attribué d'office à l'autre commune (26 janvier 1889, *Neuvy-Saint-Sépulchre*, 22 février 1889, *Ellians*).

2. Il en serait ainsi dans le cas où la démission aurait été acceptée par un fonctionnaire incompétent, par exemple par le sous-préfet (24 juillet 1883, *Curemonte*).

lers municipaux proclamés restent en fonctions jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur les réclamations, permet aux conseillers de siéger à l'assemblée communale, alors même que leur élection aurait été annulée par le conseil de préfecture, s'ils se trouvent dans les délais pour faire appel de la décision de ce tribunal, et *a fortiori* si cet appel a été interjeté (13 janvier 1894, *Antrain* ; 24 février 1894, *Versigny*), alors même que leur élection serait ultérieurement annulée par le conseil d'Etat (9 et 29 mars 1889, *Macornay* et *Ayros-Arbouin* ; 12 avril 1889, *Corte*) et sans distinguer entre les élus du premier ou du second tour (30 janvier 1885, *Singleyrac* ; 24 juin 1893, *Traves*).

Dès que l'invalidation est devenue définitive, c'est-à-dire dès que les délais d'appel sont expirés (un mois franc à partir de la notification) sans qu'il ait été formé de recours au conseil d'Etat, où dès la lecture à l'audience publique de la décision de ce tribunal, les conseillers invalidés cessent de faire partie de l'assemblée municipale et le vote qu'ils y émettraient postérieurement serait nul.

Il ressort de ce qui précède que le candidat proclamé par le conseil de préfecture au lieu et place de celui qui l'a été par le bureau ne peut participer aux opérations électorales qui ont lieu au sein du conseil municipal, tant que la décision de ce tribunal n'est pas devenue définitive faute d'appel ou n'a pas été confirmée par le conseil d'Etat. Le vote émis à l'assemblée communale par un candidat qui se trouverait dans de pareilles conditions serait radicalement nul (25 janvier 1889, *Morsancourt*).

Qu'arrivera-t-il si un membre du conseil municipal qui peut siéger au sein de cette assemblée ne prend pas part

au scrutin ouvert pour la nomination du maire de ses adjoints ou des délégués sénatoriaux.

Il faut distinguer. Ce conseiller a-t-il agi *proprio motu*, même dans l'ignorance de l'étendue de ses droits, son abstention ne saurait nuire aux candidats proclamés : l'erreur de droit ne saurait être invoquée.

Si au contraire le conseiller s'est vu refuser son vote ou s'il a été invité par l'administration à ne pas voter, ce qui en pareille matière est équivalent, une irrégularité a été commise, le juge de l'élection appelé à rechercher l'influence qu'elle a pu exercer sur le résultat du scrutin, doit supposer que le conseiller évincé aurait voté pour le candidat non proclamé et appliquer, en conséquence, la règle formulée relativement au refus du vote d'électeurs régulièrement inscrits. (V. p. 157). Cette situation ne doit pas être confondue avec le cas où le conseiller empêché de voter aurait été tenu hors de l'assemblée communale. Cette absence, comme nous le verrons, est de nature à entraîner l'annulation des opérations électorales et par suite l'invalidation de l'élu quel que soit le nombre des suffrages exprimés en sa faveur (16 janvier 1885, *Saint-Martin-de-Villeneuve*).

Aux termes de la loi du 9 décembre 1884 (art. 6), les sénateurs sont élus au scrutin de liste, quand il y a lieu, par un collège réuni au chef-lieu du département ou de la colonie et composé :

- 1° des députés ;
- 2° des conseillers généraux ;
- 3° des conseillers d'arrondissement ;
- 4° des délégués élus parmi les électeurs de la commune, par chaque conseil municipal et dont le nombre varie de un à vingt-quatre (sauf Paris où il est nommé 30 délégués)

selon l'importance de l'effectif du conseil municipal. Ces délégués peuvent être remplacés par des suppléants dont le nombre varie de un à cinq selon le nombre des délégués que peut élire le conseil municipal (à Paris le nombre des suppléants est de 8), (loi du 2 août 1875, art. 2, et loi du 9 décembre 1884, art. 8). Dans chaque conseil municipal, l'élection des délégués et des suppléants se fait sans débat, au scrutin secret, et, le cas échéant, au scrutin de liste, à la majorité absolue des suffrages. Après deux tours de scrutin la majorité relative suffit, et, en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu. Enfin les suppléants remplacent les délégués, en cas de refus ou d'empêchement, selon l'ordre fixé par le nombre des suffrages obtenus par chacun d'eux.

Tout ce qui vient d'être dit relativement aux élections des maires et adjoints, est applicable à l'élection des sénateurs, sauf en un point. Le conseil d'Etat décide que le recours formé par les citoyens nommés délégués sénatoriaux (ou suppléants), mais invalidés par le conseil de préfecture n'est pas suspensif ; il en résulte que si en exécution de la loi de 1791 précitée, les délégués sénatoriaux dont l'élection est contestée peuvent prendre part à la nomination des sénateurs tant que leur élection n'est pas annulée par le conseil de préfecture (Sénat 20 mai 1892, *él. de M. Saint-Prix*) (1), ils ne le peuvent plus dès que cette annulation a été prononcée, nonobstant l'appel interjeté. Ils sont remplacés par le délégué proclamé en leur lieu et place par le tribunal administratif de première instance ou par un suppléant. A partir de ce moment ils ne font plus partie du

1. Les électeurs de droit dont l'élection en qualité de député ou de conseiller général ou d'arrondissement est contestée peuvent également prendre part au vote.

collège électoral ; leur nom ne figure pas sur la liste des électeurs dressée par le préfet quelques jours avant les élections sénatoriales.

Cette liste ne porte pas non plus le nom des délégués non acceptants, mais elle comprend les noms des électeurs de droit (députés, conseillers généraux ou d'arrondissement).

Ce qui a été dit dans ce chapitre doit être combiné avec ce qui sera exposé en parlant de la convocation des électeurs. Nous verrons, en effet, que dans certains cas la loi non seulement annule le vote indûment exprimé mais encore l'élection toute entière ; toutefois cela tient non pas au vice du vote mais au vice dont se trouve entachée la convocation qui a été irrégulière en la forme, ou qui a ouvert l'entrée de l'assemblée à des conseillers qui ne pouvaient pas y siéger ou l'a interdite à des conseillers qui auraient dû prendre part au scrutin (1).

1. Le Président de la République est élu par un Congrès où siègent tous les sénateurs et tous les députés, non démissionnaires et non invalidés. La démission est définitive dès que le Président en a fait part officiellement à la Chambre à laquelle appartient le démissionnaire. L'ajournement de la vérification des pouvoirs d'un élu ne le prive pas du droit de siéger au Congrès (V. p. 237). Il en est autrement de la suspension (V. p. 108).

CHAPITRE III

NULLITÉS TENANT A LA VIOLATION DES FORMES LÉGALES.

L'assemblée élue doit être la représentation fidèle, exacte de la volonté du corps électoral. Pour qu'il puisse en être ainsi le législateur a prescrit des mesures étroites destinées à assurer la sincérité du scrutin au double point de vue de sa moralité et de sa matérialité.

Il s'agit d'actes qui ne peuvent être accomplis que par l'administration. Ils doivent être réguliers dans la forme et émaner des administrateurs compétents. Leur irrégularité, lorsqu'elle a été de nature à altérer la sincérité du scrutin, entraîne nécessairement l'annulation des opérations électorales dans leur ensemble (6 août 1887, *Mazerolles* ; 25 mai 1889, *Carnas*) ; car on ne peut apprécier avec exactitude le degré d'altération qu'elle a fait subir à la manifestation de la volonté générale. L'annulation doit être prononcée alors même qu'en fait les résultats proclamés seraient conformes à cette volonté, ce qu'on ne peut savoir d'ailleurs, au moins en général, qu'à l'aide d'une nouvelle consultation du corps électoral.

Les actes du pouvoir exécutif relatifs aux formes des opérations électorales doivent être ponctuellement exécutés. Leur inexécution ou leur exécution irrégulière entraîne l'annulation de ces opérations.

L'annulation s'impose, comme dans le cas précé-

dent, toutes les fois que l'irrégularité commise a été de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin, même si, en fait, elle n'en a pas altéré le résultat; car dans ce cas encore, le juge de l'élection, ne peut en général, en mesurer exactement les conséquences.

Une question se pose. Un acte émanant d'un agent supérieur de l'administration peut-il être modifié par l'acte d'un agent inférieur s'il est entaché d'une irrégularité de nature à altérer le scrutin.

Nous n'hésitons pas à nous prononcer pour l'affirmative. La hiérarchie administrative n'a rien à voir dans la question. Au point de vue des mesures qu'elle doit prescrire et exécuter en matière électorale pour assurer la sincérité du scrutin, l'administration ne constitue qu'une seule personne dont tous les membres peuvent se substituer l'un à l'autre pour réparer une faute commise par l'un d'eux. Le législateur désire, en effet que l'agitation qui trouble les communes pendant la période électorale ne se perpétue pas et ne se renouvelle qu'aux époques qu'il a lui-même déterminées. Faut-il au moins que la rectification faite *proprio motu* par un agent inférieur soit ratifiée par l'agent supérieur auteur de la faute, de l'erreur commise? Nous inclinons à le penser; mais cette remarque est de pure théorie, car, en pareil cas, l'administration supérieure ne manque pas de rectifier l'acte accompli soit expressément, soit tacitement, en ne s'élevant pas contre la rectification opérée par l'agent inférieur.

En sens contraire lorsqu'un agent inférieur a pris, dans la mesure de ses attributions une décision irrégulière de nature à vicier les élections, le fonctionnaire im-

médiatement supérieur peut-il se substituer à son subordonné et prendre une décision modifiant la décision irrégulière ? Quoique, en apparence, cette question ne semble être que la contre-partie de la précédente, elle en diffère cependant profondément. Dans le premier cas, en effet, si l'agent inférieur a accompli un acte qui n'était pas de sa compétence, ses agissements ont été ratifiés par l'autorité supérieure et l'on peut tenir l'acte rectificatif comme accompli par l'autorité supérieure compétente, les règles de la compétence n'ont pas été violées. Il en est autrement dans notre nouvelle hypothèse. Il est de règle, en effet, qu'un agent administratif ne peut se substituer directement à l'agent inférieur, qu'il peut seulement l'inviter à rapporter la décision irrégulière ; qu'il peut au besoin annuler cette décision, mais qu'il ne peut y substituer la sienne. Dans un cas cependant, et toutefois encore sous la réserve d'une mise en demeure préalable, il peut se substituer à l'agent inférieur qui a accompli un acte irrégulier et qui refuse de le rectifier ou qui, d'une manière générale, refuse d'accomplir un acte de sa compétence, c'est le cas prévu par l'article 83 de la loi du 5 avril 1884.

SECTION I

Formalités relatives à la préparation des élections.

Les actes dont nous avons à nous occuper ont trait à la détermination des limites des circonscriptions électo-

rales et du nombre des représentants à élire, à la convocation des collèges électoraux.

§ 1. — Détermination des circonscriptions électorales.

Les principales considérations qui ont guidé le législateur dans la détermination des circonscriptions électorales, sont, la nécessité de représenter les intérêts opposés, au sein des assemblées délibérantes et l'impossibilité pour les électeurs de faire un choix éclairé lorsqu'ils doivent désigner un trop grand nombre de représentants.

En général c'est le législateur qui détermine le nombre et l'étendue des circonscriptions électorales.

En ce qui concerne les élections sénatoriales (1) loi du 9 décembre 1884 (art. 2) les départements constituent autant de circonscriptions. Pour les élections législatives, au contraire, les arrondissements constituent les circonscriptions normales. Toutefois lorsque ces arrondissements ont une population supérieure à cent mille habitants, ils sont divisés en autant de circonscriptions que cette population compte de fois cent mille habitants ou fraction de cent mille. La limite de ces circonscriptions est fixée par le législateur (lois des 22 juillet 1893 et 13 février 1889).

En ce qui touche les élections départementales la circonscription se confond avec le canton (lois des 10 août 1871, art. 4, et 22 juin 1833, art. 20).

Pour les élections municipales les circonscriptions se confondent, en général avec le territoire de la commune,

1. Nous n'avons pas à parler des sénateurs inamovibles puisqu'aucune question de nullité d'élection ne peut plus être soulevée à leur égard.

chaque commune ayant aujourd'hui une municipalité propre, quelles que soient son étendue et sa population (1). Néanmoins elles peuvent être divisées en sections constituant chacune une circonscription électorale. L'organisation de ces sections dites sections électorales (2), a pour but d'assurer la représentation des minorités au sein de l'assemblée communale (3), notamment des intérêts des groupes ou catégories d'habitants qui peuvent être négligés, quelquefois même sacrifiés (4).

Division des communes en sections électorales.

Le fractionnement des communes en sections électorales n'est pas prononcé par le législateur. Peut-être en vertu de l'adage *de minimis non curat prætor*, peut-être aussi à raison de la difficulté pour les Chambres de connaître exactement les besoins des communes, peut-être encore pour éviter l'encombrement des commissions déjà

1. Pour la ville de Paris les arrondissements municipaux sont assimilés aux arrondissements de département et les quartiers aux communes.

2. Il importe de ne pas confondre ces sections avec les sections ou bureaux de vote dont il sera parlé plus loin.

3. A la vérité le sectionnement est une arme à deux tranchants et l'on a vu parfois cette mesure produire des résultats contraires au vœu du législateur et permettre l'écrasement d'une minorité importante, parfois l'effacement d'une majorité, quelquefois même, lorsque la commune est divisée en trois sections dont deux d'égale importance, c'est la troisième qui fait la loi, ses représentants votant au sein du conseil selon leur caprice ou leurs intérêts avec les représentants de l'une ou de l'autre des deux sections.

4. Il n'est pas indifférent de remarquer que ces fractionnements ou sectionnements auront souvent une influence réelle sur les élections sénatoriales puisque la majorité des électeurs sénatoriaux sont élus par les conseils municipaux.

surchargées de travaux, le légisteur a délégué ses pouvoirs aux Conseils généraux.

Néanmoins il a tracé, à grands traits, les règles qui doivent guider ces assemblées en pareille matière. Dans un rapport en date du 17 mars 1875, J. Ferry s'exprimait ainsi : *Si le sectionnement électoral des communes est dans beaucoup de cas commandé par la justice et la nécessité, il n'est pas de réglementation qui prête plus à l'arbitraire, à un arbitraire qui peut mettre en péril la loyauté de l'élection. C'est cependant à la loyauté, à la sincérité, de l'élection que nous devons nous attacher.*

Ces règles sont écrites dans les lois des 10 août 1871 (art. 43) et 5 avril 1884 (art. 11 et 12).

La loi du 5 mai 1855 donnait au préfet siégeant en conseil de préfecture le droit de diviser les communes en sections électorales et de répartir entre elles le nombre des conseillers municipaux à élire en tenant compte du nombre des électeurs inscrits (art. 7). Une double modification fut apportée à cette règle par la loi du 14 avril 1871 (art. 3). D'une part il fut décidé que le sectionnement serait fait à l'avenir par le conseil général, sur l'initiative soit du préfet, soit d'un membre du conseil général, soit enfin du conseil municipal de la commune intéressée, et d'autre part que le nombre des conseillers attribués à chaque section serait proportionné, non plus au nombre des électeurs, mais au chiffre de la population.

Cette disposition fut reproduite par la loi du 10 août 1871 qui porte : *Chaque année dans sa session d'août, le conseil général, par un travail d'ensemble comprenant toutes les communes du département procède, à la révision des sections électorales et en dresse le tableau.* La loi du 7 juillet

1874 vint augmenter l'importance du sectionnement en décidant qu'une liste électorale spéciale serait dressée dans chaque section par une commission particulière (art. 1^{er}).

La loi du 5 avril 1884 a modifié *pro parte* cette réglementation.

C'est encore aux conseils généraux qu'il appartient de diviser les communes en sections électorales, mais il ne peuvent le faire que dans deux cas (art. 11).

1^o Lorsque la commune est composée de plusieurs agglomérations distinctes et séparées ;

2^o Lorsque la population agglomérée est supérieure à 10.000 habitants.

D'un autre côté la répartition des conseillers élus est proportionnelle aux électeurs inscrits dans les sections.

Nous exposerons tout d'abord les règles générales applicables à toute espèce de sectionnement de commune puis les règles spéciales aux communes dont la population est inférieure ou supérieure à 10.000 habitants.

1. *Règles communes.* — Toute commune, quelque minime que soit sa population, peut en principe être divisée en sections électorales.

Le sectionnement peut être demandé par le préfet, par l'un des membres du conseil général, par le conseil municipal ou l'un des électeurs de la commune intéressée. Il ne pourrait donc l'être utilement par un conseiller municipal forain non inscrit sur la liste électorale de la commune.

Toute demande doit être présentée au conseil général avant la session d'avril ou au cours de cette session au plus tard. Combien de temps suppose cette expression ; avant la session d'avril ? Peut-elle comprendre une année ?

par exemple si le conseil général n'a pas statué sur un sectionnement présenté en avril 1895, peut-il statuer dans le cours de l'année 1896, comme si la demande avait été formée au cours de la session d'avril 1896? Non, si du moins le projet n'est pas soumis à l'instruction réglementaire après la session d'avril 1896, car la loi de 1884 prescrit de soumettre les projets de sectionnement dans l'intervalle entre la session d'avril et la session d'août à une enquête dont les résultats sont communiqués au conseil municipal intéressé qui donne son avis sur le projet. Peut-être la loi a-t-elle statué *de eo quod plerumque fit*, mais nous nous trouvons dans une matière exceptionnelle et les dispositions qui la concernent doivent être interprétées strictement. En fait d'ailleurs les habitants de la commune ont pu croire que le projet qui n'avait pas reçu de solution en 1895 était abandonné; la composition du conseil municipal a pu être modifiée de telle manière que les avis successifs émis par cette assemblée sur la convenue du sectionnement projeté soient opposés.

L'instruction, est faite par les soins et sur les ordres du préfet (loi du 10 août 1871, art. 3). L'inobservation de cette prescription entraînerait la nullité du sectionnement (D. C. E. 9 novembre 1880, *Montcuq, Montcabria, Pradine*; 13 novembre 1880, *La-Bastide-Rouairoux, Aiguefond*) (1).

Que décider si une demande de sectionnement adressée au préfet en temps utile n'a pas été communiquée au conseil général? Cette irrégularité n'est pas de nature à entraîner la nullité des élections effectuées dans la commune postérieurement à la session d'août suivante?

1. Les arrêts rendus en matière d'élections sont indiqués par les lettres C. E. et les décrets portant annulation de sectionnements irréguliers par les lettres D. E. C.

Quoique facilité par le législateur de 1884, le sectionnement demeure une mesure exceptionnelle et tant qu'il n'est pas intervenu une décision contraire, il est permis de présumer que le maintien de l'état de choses est conforme aux besoins de la commune ; d'autre part le conseil général demeurant libre de ne pas prononcer un sectionnement à la suite d'une demande même justifiée, il est possible d'assimiler le défaut de communication au conseil général au rejet de la demande. Au surplus la loi ne dit pas que toutes les demandes, même celles qui sont inacceptables *a priori* doivent être soumises à l'assemblée départementale, elle dit seulement que le conseil général statue sur les demandes dont il a été saisi. Si sa demande n'a pas été transmise au conseil général l'intéressé ne doit d'ailleurs s'en prendre qu'à lui-même, il n'avait qu'à l'adresser directement au président de cette assemblée.

L'enquête et l'avis du conseil municipal doivent porter sur un projet de sectionnement déterminé quant au nombre des sections et quant à leurs limites. En conséquence le conseil général ne pourrait sectionner une commune en se fondant sur une instruction qui aurait porté seulement sur un projet de sectionner la commune ; le sectionnement qu'il prononcerait dans de pareilles conditions entraînerait la nullité de élections auxquelles il servirait de base (C. E. 5 novembre 1891, *Chateauroux*).

Le conseil général ne pourrait non plus adopter un sectionnement qui n'aurait pas été soumis à l'instruction préalable. Il ne pourrait, par suite, fractionner une commune en plus de sections que n'en comporterait le projet de sectionnement dont il aurait été saisi (D. C. E. 4 novembre 1890, *Laval*). Mais rien ne s'opposerait à ce que plu-

sieurs projets ayant été simultanément soumis à l'instruction obligatoire, il adoptât l'un d'eux sans rejeter expressément les autres.

S'il ne peut statuer que sur des projets soumis à l'instruction préalable dans les délais de la loi, il n'est pas tenu de se conformer aux avis exprimés par les électeurs, le commissaire enquêteur ou le conseil municipal.

Le Conseil général peut-il modifier le projet de sectionnement soumis à l'instruction ? Il faut distinguer. Oui, s'il s'agit seulement, en conservant le nombre et les limites générales des sections tels qu'ils résultent du projet, de modifier ces limites sur quelques points, pour y substituer des limites naturelles, ou pour permettre à une section de nommer le nombre minimum de conseillers municipaux exigé par la loi, lorsque l'adjonction de quelques électeurs est nécessaire mais suffisante pour l'attribution de ce minimum à la section projetée. Au contraire il ne saurait modifier le nombre des sections ni en l'augmentant (D. C. E. 4 novembre 1890, *Laval*), ni en le réduisant ; il ne saurait non plus modifier les limites en substituant à un tracé courant du sud au nord un tracé allant de l'est à l'ouest. Un projet aussi profondément modifié n'est plus le projet primitif et il ne peut y être donné suite tant qu'il n'a pas été lui-même soumis à l'instruction réglementaire. C'est dans ce sens, qu'il convient d'interpréter deux dépêches ministérielles en date des 2 septembre 1884 et 19 août 1887 (Dép. aux préf. de Maine-et-Loire et de la Sarthe), et ainsi conçues : *Le conseil général a le droit de modifier les propositions de sectionnement qui lui sont soumises et il suffit pour que sa délibération soit valable qu'une enquête ait eu lieu dans la commune ;*

Aucune disposition de la loi n'interdit au conseil général de modifier les projets de sectionnement soumis aux enquêtes.

Le conseil général a, en cette matière, un pouvoir discrétionnaire (C. E. 27 décembre 1890, *Biozat*) ; tout lui est permis, dès l'instant qu'il respecte les quelques règles tracées par le législateur. Les élections effectuées sur les sectionnements ainsi prononcés ou après refus de sectionnement, sont valables, alors même que la mesure prise est arbitraire, inopportune et manifestement contraire aux intérêts de la commune (C. E. 15 février 1889, *Le Vigan*, 10 juillet 1893, *La Bastide-Paumès*), *a fortiori* s'il est simplement invoqué que le sectionnement n'est pas conforme à un sectionnement de la commune existant depuis un très grand nombre d'années, même depuis quatre-vingts ans (C. E. 1^{er} juin 1889 *Tieste-Uragnoux*).

Une question se pose toutefois. Le conseil général peut-il, sans demande et sans instruction préalable faite dans les formes et délais de la loi du 5 avril 1884, supprimer un sectionnement antérieurement établi ? Les sectionnements, dit la loi, subsistent jusqu'à une nouvelle décision. S'il s'agissait de remplacer un sectionnement par un autre la question ne serait pas douteuse, il faudrait une nouvelle demande et une nouvelle instruction. Bien que la suppression d'un sectionnement constitue un retour au droit commun, cette mesure devrait être soumise aux règles précédemment exposées car toute décision d'une autorité quelconque ne peut être en principe rapportée que par une décision de la même au-

torité prise dans la même forme (1). Il en serait ainsi alors même que le sectionnement dont il s'agit serait irrégulier et aurait entraîné l'annulation d'élections auxquelles il aurait servi de base (8 septembre 1893, *Dép. au préf. de l'Ardèche*).

Le conseil général doit statuer dans la session d'août ; il ne pourrait ajourner sa décision jusqu'à la session d'avril suivant, même à la plus prochaine session extraordinaire qu'il tiendrait après la session d'août (2).

Il ne pourrait, non plus, déléguer à la commission départementale le soin de prononcer un sectionnement. C'est-lui, en effet, qui doit statuer et dans une session déterminée. Non seulement, donc, la commission départementale ne pourrait statuer sur un projet, elle ne pourrait même recevoir la mission de déterminer les limites des sections à la suite d'un fractionnement décidé en principe et dans ses grands traits par l'assemblée départementale.

Le sectionnement doit pouvoir être appliqué dès le lendemain de la délibération du conseil général (3). Cette délibération doit donc indiquer le nombre et les limites des sections, un plan authentique de celles-ci doit y être

1. Cette doctrine, nous le reconnaissons, peut avoir un inconvénient, lorsque le sectionnement irrégulier entraîne l'annulation des élections, mais un pareil inconvénient existe lorsque dans le même cas, le conseil général se propose non pas de revenir au droit commun, mais de substituer un sectionnement à un autre.

2. Cependant en 1877, la session d'août ayant dû être fort écourtée, il y eut en décembre une session extraordinaire qui en fut considérée comme la suite et le complément et qui fut en réalité la véritable session budgétaire. On reconnut au conseil général le droit de prononcer des sectionnements au cours de cette session.

3. Les détails d'exécution de cette décision ne peuvent être confiés qu'au préfet (loi du 10 août 1871, art. 3).

annexé ainsi que la liste des maisons comprises dans chaque section. Souvent le défaut de clarté dans la délimitation des sectionnements a entraîné l'annulation des élections. C'est ainsi qu'il a été jugé qu'il ne suffisait pas que le conseil général décidât que les sections seraient formées par les différentes paroisses de la commune, si les limites de ces paroisses n'étaient pas officiellement déterminées (C. E. 29 juin 1889, *Saint-Cirq*) (1).

Il faut cependant que le doute qui naît du défaut de netteté de la délimitation ait été de nature à altérer le résultat du scrutin. Il n'y aurait donc pas lieu d'annuler les élections si le doute ne portant que sur un très petit nombre d'habitations, les résultats des élections effectuées dans l'une et l'autre section n'avaient pu être modifiés, soit quant à la fixation du nombre des conseillers à élire dans l'une et l'autre section, soit quant à la proclamation des conseillers élus dans les deux sections.

Quelle que soit la population de la ville, quelle que soit sa disposition topographique quant aux groupes d'habitations qui la composent, le sectionnement n'est régulier que si la ligne divisoire des sections est continue, que si les sections sont formées de terrains contigus

1. Nous lisons dans un arrêt du 25 mai 1889 (*él. de Carnas*) « *Considérant... que le sectionnement... n'a été que partiellement délimité, qu'en mettant un certain nombre d'électeurs dans l'impossibilité d'obtenir leur inscription sur la liste de celle des sections à laquelle ils appartiennent, l'irrégularité signalée a pu exercer une influence sur le résultat du scrutin* » En l'espèce le conseil général avait délimité les maisons en laissant en dehors les terrains non bâtis. Il convient de remarquer que le juge ne dit pas que l'irrégularité signalée a eu pour effet d'altérer le scrutin, mais seulement qu'elle a pu l'altérer. C'est la confirmation du principe posé au début de ce paragraphe.

et d'un seul tenant, enfin que si les sections ne pénètrent pas l'une dans l'autre de manière à former des enclaves permettant de grouper les électeurs non d'après leur situation géographique, mais d'après leurs idées politiques (D. C. E. 14 novembre 1884, *Boulbon*). Un sectionnement qui satisfait à ces conditions est régulier (C. E. 27 décembre 1890, *Biozat* ; 18 mai 1893, *Lavaur*).

Toutefois le sectionnement doit tenir compte de la disposition naturelle des lieux (C. E. 27 janvier 1894, *Saint-Barthélemy-le-Pin*), ce qui ne veut pas dire cependant que la ligne divisoire doive emprunter des limites naturelles. Une proposition faite en ce sens fut rejetée par le Sénat (séance du 29 février 1884).

En ce qui concerne les limites administratives, lesquelles doivent être, d'une manière générale, assimilées aux limites naturelles, la loi de 1884 elle-même, comme la loi de 1874, ne permet pas, dans les villes comprenant plusieurs cantons, d'emprunter, pour former la section, des fractions de territoire appartenant à des cantons différents, ce qui ne s'oppose pas d'ailleurs à ce qu'un canton soit divisé en sections ou à ce que plusieurs cantons soient réunis pour ne former qu'une seule section. Il en est de même des communes qui comprennent des sections de commune avec cette différence toutefois, que ces sections qui peuvent bien être réunies pour ne former qu'une seule section électorale ne peuvent être fractionnées et divisées en sections électorales.

Au contraire rien n'oblige le conseil général, lorsqu'il fractionne une commune qui a un octroi et une population rurale importante, de prendre pour limite des sections le périmètre de l'octroi. Comme rien ne s'oppose

d'ailleurs à ce qu'il le fasse, il pourra arriver que la section urbaine se trouve enfermée dans la section rurale comme le département de la Seine dans celui de Seine-et-Oise. Cette disposition ne constituera par une enclave au sens de la loi. Ce fractionnement ne sera pas moins régulier dans les villes ayant une population urbaine et une population rurale bien distinctes et, ce qui à la vérité sera très rare, ne possédant pas d'octroi.

Le conseil général peut de même ne pas assigner aux sections les limites des anciennes communes dont la réunion a formé la commune actuelle (C. E. 1^{er} juin 1889, *Tieste-Uragnoux*) sauf à appliquer s'il y a lieu, ce que nous avons dit relativement aux sections de communes. Ces limites, en effet, n'ont plus qu'un caractère historique.

Quand aux accidents géographiques qui constituent les principales limites naturelles dont le conseil général doit tenir compte, il y a peu de choses à en dire. Ce sont le plus souvent, une montagne, une colline boisée, une rivière, une ligne de chemin de fer, une route (C. E. 25 janvier 1889, *Vagnas*). Ainsi ne sont pas contigus au sens de la loi, des groupes d'habitations séparés du reste de la section à laquelle ils sont rattachés par le bourg chef-lieu et par une rivière (D. C. E. 11 novembre 1892, *Montferrier*). De même ne tient pas un compte suffisant de la situation naturelle des lieux le sectionnement dont la ligne divisoire coupe à angle droit les routes et les rivières (C. E. 24 mars 1893, *Castelnau-Montratier*), ou suit, puis abandonne, pour suivre et abandonner de nouveau, le cours d'une rivière (D. C. E. 12 novembre 1887, *Banne*).

Par contre les limites cadastrales ne constituent pas

par elles-mêmes, des limites dont le conseil général doit nécessairement tenir compte (C. E. 25 janvier 1889, *Vagnas*).

2. *Règles spéciales.* — Nous sommes arrivés à l'examen des règles spéciales aux villes dont la population est inférieure ou supérieure à 10.000 habitants. Cette population est la population municipale totale constatée par le dernier recensement officiel.

Dans les villes dont la population est inférieure à 10.000 habitants, le sectionnement, dit la loi, ne peut avoir lieu que si la commune se compose de plusieurs agglomérations distinctes et séparées, et aucune section ne peut avoir moins de deux conseillers à élire. Ces deux conditions sont prescrites à peine de nullité non-seulement du sectionnement, mais encore des élections, car leur violation est essentiellement de nature à altérer la sincérité du scrutin (C. E. 6 août 1887, *Mazerolles*).

En ce qui touche la répartition des conseillers entre les sections nous prions le lecteur de vouloir bien se reporter à ce qui sera dit plus loin sur la détermination du nombre des conseillers à élire, nous bornant à faire remarquer que la loi de 1884 a pris comme base de cette répartition non plus la population des sections, comme le faisait la législation antérieure, mais le nombre des électeurs qui s'y trouvent inscrits. (V. p. 218.)

Reste la question de savoir ce qu'il faut entendre par agglomération, puisque toute commune dont la population est inférieure à 10.000 habitants ne peut être sectionnée si elle ne comprend qu'une agglomération, quelque importante que soit la population éparsée.

Le législateur a omis avec intention d'en donner une définition (V. les regrets exprimés à cet égard par M.

Delbreuil au Sénat). C'est donc une question de fait d'une application parfois délicate et qu'il est cependant indispensable de résoudre puisqu'un sectionnement est régulier ou irrégulier, que les élections auxquelles il sert de base sont valables ou annulables, selon que des groupes plus ou moins considérables d'habitations sont considérés comme des agglomérations ou de simples épars (C. E. 5 août 1893, *Bram* ; D. C. E. 15 novembre 1884, *Sarran*, *Mézoargues* : dans cette dernière espèce la commune ne comptait qu'une centaine d'habitants et le bourg ne comprenait que quelques feux).

Tout d'abord l'agglomération en matière de sectionnement ne se confond pas nécessairement avec l'agglomération fiscale. Ainsi le conseil d'Etat a validé le fractionnement en deux sections de 2.000 habitants chacune, d'une commune dont la population agglomérée est supérieure à 4.000 habitants (8 mars 1889, *Bois-Guillaume*). Elle ne se confond pas non plus avec le quartier car la population d'un quartier peut ne pas être agglomérée.

On peut définir l'agglomération une réunion d'habitations formant une masse compacte. Dès qu'une distance un peu importante sépare les groupes qui composent une masse déterminée, on ne peut plus dire que ces groupes constituent une agglomération (C. E. 5 août 1893, *Bram* ; D. C. E. 13 novembre 1886, *Asperians*). Par contre lorsque cette masse n'est séparée en deux parties que par une route, ou par une très faible distance, on ne peut dire qu'elle constitue deux agglomérations. (D. C. E. 19 novembre 1887, *Les Plans* : en l'espèce la commune se composait de deux groupes la partie haute et la partie basse séparées par une distance de 150 mètres).

Quelle doit être l'importance de cette masse ? Doit-elle être absolue ? Faut-il par exemple qu'elle constitue au moins un hameau ? Suffit-il qu'elle soit relative et par conséquent variable avec la population de la commune ? Nous inclinons vers cette seconde solution. Un groupe de cinquante habitants peut être une agglomération dans une commune de deux cents âmes ; il est sans importance dans une commune de deux mille habitants.

Il est un point certain, c'est qu'il n'est pas nécessaire que la masse des habitations qui donne lieu au doute comprenne assez d'électeurs pour avoir droit à deux conseillers municipaux. Les électeurs épars dans une partie de la commune peuvent être rattachés à une agglomération (la plus voisine), pour former le *quorum* exigé par la loi. Cette obligation même imposée par la loi, qu'aucune section n'ait moins de deux conseillers à élire prouve bien que la question doit être envisagée à un point de vue tout relatif.

Cette manière de voir a été consacrée par le conseil d'Etat qui d'une part a considéré comme ne constituant pas deux agglomérations au sens de la loi des groupes de 47 habitants pour une population de 1300 âmes (D.C.E. 12 et 13 novembre 1886, *Servian* et *Quarante*), de 26 habitants dont 8 électeurs pour 1056 (D. C. E. 19 novembre 1887, *Boulban*) et d'autre part a considéré comme constituant des agglomérations une masse comprenant 92 habitants pour une population de 1810 âmes et une de 29 habitants pour une population de 505 âmes (Avis du C. E. 10 novembre 1887, *Piolène* et *Saint Diezery*).

Ces deux avis du 10 novembre 1887, ont modifié la

jurisprudence antérieure. En effet la seconde section de *Piolène* comprenait deux quartiers comptant l'un 92, l'autre 89 habitants. Séparées, ces deux agglomérations ne représentaient que le vingtième de la population totale de la commune, réunies elles n'en constituaient encore que le dixième. De même dans la commune de *Saint-Diezery*, dont la population totale était de 505 habitants dont 156 électeurs, un hameau de 29 habitants, dont 11 électeurs, tenu comme une agglomération ne représentait que le dix-huitième de la population totale. Un décret rendu à la même époque (19 novembre 1887) sur l'avis conforme du conseil d'Etat a annulé le sectionnement des *Plans* dont la population totale était de 255 habitants, alors que des éparcs comprenaient 26 et 28 habitants, soit chacun plus du dixième de la population totale, et réunissaient ensemble plus du cinquième de cette population. De même le conseil d'Etat avait annulé le 11 juin 1886 puis le 6 août 1887 les élections effectuées dans la commune de *Mazerolles* pour défaut de pluralité d'agglomérations alors qu'un hameau comptait 42 habitants dont 8 électeurs sur une population de 418 âmes. Toutes ces décisions étant antérieures aux avis du 10 novembre 1887 (1), on doit considérer comme constituant une agglomération au sens de la loi une masse d'habitations dont la population représente le vingtième de la population totale de la commune (2).

1. Le décret du 19 novembre 1889 avait été, en effet, préparé avant l'adoption, et la notification des avis du 10 du même mois.

2. Nous ne croyons pas devoir faire entrer en compte d'une manière particulière le nombre des électeurs de ces agglomérations. En effet il ne peut s'agir que des intérêts généraux, c'est-à-dire non pas des électeurs qui ne séjournent pas toujours dans la commune mais de ceux qui y ont une installation d'une certaine durée. Or pour ceux-ci la proportion entre les habitants et les électeurs est à peu près la même dans la section que dans la commune.

toutes les agglomérations dans une même section, l'autre section n'étant composée que d'écarts (D. C. E. 19 novembre 1887, *Vailhans*), ni diviser la commune en plus de sections qu'il n'y a d'agglomérations (D. 19 décembre 1887, *Barbentane*). Par contre le sectionnement n'est pas obligatoire et le fait qu'il existe deux agglomérations dans une commune n'oblige pas à la sectionner.

Le sectionnement d'une commune est encore possible toutes les fois que la population agglomérée est supérieure à 10.000 habitants.

La population agglomérée s'entend ici de cette partie de la population portée aux tableaux de recensement sous le titre de population agglomérée (1), et qui ne comprend ni les personnes domiciliées dans des habitations éparses, ni les catégories d'individus comptés à part (2).

1. Nous reproduisons ci-dessous les dispositions matérielles de ce tableau.

N° 3.

Tableau de la population des communes
AIN.

CANTONS.	COMMUNES	Population totale	Population comptée à part, conformément à l'article 2 du décret du 5 avril 1886	Population normale ou municipale	
				totale	agglomérée
DÉPARTEMENT DE L'AIN					
ARRONDISSEMENT DE BELLEY					
Ambérieu.	Abergement de-Varey (L').	486	»	486	166
	Ambérieu	3.618	»	3.618	1.596
	Ambronay.....	1.501	»	1.501	627
	Bettant.....	504	»	504	206
	Château-Gaillard.....	573	»	573	372
	Douvre.....	414	»	414	»
	Saint-Denis-le-Chosson...	788	»	788	788
	Saint-Maurice-de-Rémens.	513	»	513	454

2. Aux termes des décrets qui réglementent les opérations du dénombrement de la population, conformément d'ailleurs à un avis du conseil

Toutefois il faut qu'il y ait communauté d'intérêts entre les habitants d'une agglomération. Il n'y a pas lieu de prendre en considération un intérêt individuel quelque important qu'il soit. On ne devrait donc pas considérer comme des agglomérations au sens de la loi, quelque nombreux que soient les corps de bâtiment, quelque élevée que soit la population : un séminaire (D. C. E. 14 novembre 1884, *Saint-Didier*), un collège, un hospice, une colonie agricole (D. C. E. 23 novembre 1887, *Brignois*), un château (D. C. E. 14 novembre 1884, *Saint-Didier* ; 29 octobre 1887, *Montagne*), un domaine, une métairie (C. E. 5 août 1893, *Bram*), alors même que ces masses d'habitations comprendraient un nombre d'électeurs suffisant pour nommer deux conseillers (D. C. E. 14 novembre 1884, *Saint-Didier*).

L'obligation pour le conseil général de tenir compte de la situation naturelle des lieux entraîne quelques conséquences sur lesquelles il convient de s'arrêter un instant.

Dans les communes dont la population est inférieure à 10.000 habitants on ne peut, en vertu de cette règle, séparer en deux le bourg chef-lieu (discussion de la loi de 1884 au Sénat, séance du 5 février 1884 ; D. C. E. 12 novembre 1887, *Saint-André-de-Sangonise* ; 19 novembre 1889, *Saint-Bauzille-de-Putois* ; 4 novembre 1892, *Bouque-nais*) ou toute autre agglomération (C. E. 5 août 1887, *Saint-Mathieu-de-Tréviers*).

Dans une commune comprenant plusieurs agglomérations, à chaque section, doit, au moins, correspondre une agglomération distincte et séparée (D. C. E. 14 novembre 1884, *Montoux*) ; *a fortiori* on ne peut mettre

Devraient, en conséquence, être annulées les élections qui auraient eu lieu dans une commune sectionnée

d'Etat du 23 novembre 1842 ne comptent pas dans le chiffre de la population servant de base à l'assiette de l'impôt ou à l'application des lois d'organisation municipale les catégories suivantes :

- Corps de troupes de terre et de mer ;
- Maisons centrales de force et de correction ;
- Maisons d'éducation correctionnelle et colonies agricoles des jeunes détenus ;
- Maisons d'arrêt, de justice et de correction ;
- Dépôts de mendicité ;
- Asiles d'aliénés ;
- Hospices ;
- Lycées et collèges communaux ;
- Écoles spéciales ;
- Séminaires ;
- Maisons d'éducation et écoles avec pensionnat ;
- Communautés religieuses ;
- Refugiés à la solde de l'Etat ;
- Ouvriers étrangers à la communes, attachés aux chantiers temporaires de travaux publics.

Toutefois ne sont pas comptés à part :

Les officiers et assimilés, qui ne sont pas logés avec leur troupe dans les quartiers et casernes, et les sous-officiers et employés militaires attachés aux états-majors, aux places, aux directions, aux écoles, et aux hopitaux militaires. Une distinction semblable est faite à l'égard des officiers et employés de la marine.

Les gendarmes et les préposés des douanes ;

Le personnel fixe des établissements énumérés ci-dessus, tels que directeurs, économes, surveillants, professeurs, ainsi que les employés, gardiens, concierges et gens de service ;

Les membres de congrégations religieuses détachés d'une manière permanente au service des écoles ou des hospices dans la commune, et les membres des communautés cloîtrées qui ne quittent pas la commune ;

Les malades des *hôpitaux*, dans la commune où ils ont conservé leur domicile (1) ;

Les élèves *externes* des établissements d'instruction publics et privés.

(1) Il ne faut pas confondre en effet ces malades des *hôpitaux*, qui ne passent, en général, que peu de temps dans ces établissements, et les pensionnaires des *hospices* qui y font pour la plupart un séjour permanent.

Les *hôpitaux militaires* sont assimilés aux corps de troupe et les militaires qui y sont traités ou qui sont soignés dans les salles militaires des *hôpitaux civils* sont recensés comme population comptée à part.

ne comprenant qu'une agglomération et dont la population totale, ou même la population municipale totale, serait supérieure à 10, 000 habitants, si la population agglomérée (1) était inférieure à ce chiffre.

Une seconde condition est imposée en pareil cas. Il faut que chaque section élise au moins quatre conseillers, il faut donc que le nombre des électeurs de la section soit au moins égal à quatre fois le quotient de la division du nombre total des électeurs de la commune par le chiffre qui représente le nombre des membres du conseil municipal.

C'est la seule limite que le législateur a apportée au nombre des sections d'une pareille commune.

On lit dans une circulaire du ministère de l'Intérieur en date du 15 mai 1884 : « *Il pourra se faire qu'une commune ayant une population agglomérée de plus de 10. 000 habitants et possédant en même temps des dépendances rura-*

1. Suivant la définition donnée par le M. Ministre des finances, et rappelée dans une circulaire de la Direction générale des contributions indirectes du 11 février 1886, « on doit considérer comme agglomérée la population rassemblée dans les maisons contigües ou réunies entre elles par des parcs, jardins, vergers, chantiers, ateliers ou autre enclos de ce genre, lors même que ces habitations ou enclos seraient séparés l'un de l'autre par une rue, un fossé, un ruisseau, une rivière ou une promenade. On doit aussi, et quelle qu'elle soit la distance qui, dans les villes de guerre surtout, sépare les faubourgs de la cité proprement dite, considérer comme faisant partie de l'agglomération la population de ces faubourgs, formellement assujettie au droit d'entrée par l'article 21 de la loi du 28 avril 1816.

« L'agglomération doit, en général, être appréciée d'après l'état des lieux; elle existe toutes les fois qu'il peut y avoir continuité de communication et qu'on peut aller d'une habitation à une autre, même en franchissant les clôtures qui séparent ou limitent les propriétés.

« Ainsi, ces communications, sinon réelles, du moins possibles, à travers des enclos fermés de murs ou de haies, sont suffisantes pour constituer l'agglomération; mais elle est interrompue par des terrains non clos, vagues ou en culture. »

les ou des faubourgs formant des agglomérations distinctes, soit sectionnée par applications des deux règles posées dans l'article 11 ».

Comment faut-il entendre cette instruction quant au tracé de la ligne divisoire des sections, quant au minimum des conseillers à élire dans les sections.

Nous croyons que cela signifie qu'au besoin l'on pourra diviser la masse urbaine en sections ayant au moins quatre conseillers à élire et la partie rurale en autant de sections qu'il y aura d'agglomérations distinctes, chacune de ces sections ayant au moins deux conseillers à élire. Si l'on applique seulement le partage en sections ayant quatre conseillers à nommer au minimum, la ligne divisoire sera à peu près abandonnée à l'arbitraire du conseil général. Sans doute il ne pourrait, même dans ce cas, faire passer cette ligne à travers les agglomérations rurales ; mais rien ne s'opposerait à ce qu'il ne composât l'une des sections que d'écarts. La doctrine du ministère de l'intérieur se recommande par l'avantage pratique qu'elle présente en réduisant les causes d'annulation des élections, en permettant la représentation au sein du conseil municipal d'intérêts qui seraient complètement sacrifiés si cette manière de procéder était rejetée. Aussi n'est-il pas téméraire de penser que le conseil d'Etat la ratifierait, la généralité des instructions ministérielles enlevant d'ailleurs tout caractère de manœuvre, de pression, aux mesures qu'elles prescrivent.

Dans la pensée du législateur, les règles édictées dans chacun des numéros de l'article 11 de la loi du 5 avril 1884 sont spéciales à l'hypothèse qu'il vise. La première circonstance à examiner pour savoir quelles règles il convient d'appliquer est celle qui tient au chiffre de la

population de la commune. Si elle est supérieure à 10.000 habitants les sections doivent avoir quatre conseillers au moins à élire et le conseil général n'est tenu qu'à l'observation des règles générales édictées en vue d'empêcher le fractionnement des cantons, arrondissements et sections de communes. Si la population est inférieure à 10,000 habitants le sectionnement n'est possible que si la commune comprend deux ou plusieurs agglomérations.

Quels sont les effets du sectionnement ? S'il est irrégulier il entraîne la nullité des élections ; l'irrégularité dont il est entaché ayant pu altérer ou ayant été de nature à altérer la sincérité du scrutin (V. les arrêts cités *Carnas* et *Mazerolles*). Le moindre des inconvénients d'un sectionnement irrégulier c'est en effet de modifier la représentation de certaines catégories de personnes au conseil municipal ; c'est de faire entrer des électeurs dans des sections avec lesquelles ils n'ont aucun lien d'intérêt et de les distraire de la section à laquelle ils se rattachent naturellement.

A quelle élection, et par suite à partir de quelle époque et pendant combien de temps, s'applique un sectionnement qui n'a pas été annulé par décret ou rapporté par une nouvelle décision du conseil général ?

En principe le sectionnement prononcé par l'assemblée départementale produit ses effets dès que la délibération est devenue définitive, c'est-à-dire si le sectionnement n'est pas attaqué du jour de l'approbation expresse du gouvernement ou de l'expiration du délai accordé au préfet pour se pourvoir contre la décision du conseil général (1), et, si le sectionnement est attaqué, à partir du

1. Ce délai est de vingt jours. Il a pour point de départ le jour de la clôture de la session.

désistement du préfet, du rejet par le gouvernement du recours exercé par ce fonctionnaire, ou enfin de l'expiration d'un délai de deux mois qui a pour point de départ la notification du recours aux présidents du conseil général et de la commission départementale s'il n'a pas été statué dans ce délai, le défaut de décision équivalant au rejet du recours.

Toutes les élections totales effectuées postérieurement à ces délais doivent être opérées d'après le sectionnement (loi du 5 avril 1884, art. 12). S'il ne s'agit que d'élections partielles elles doivent l'être d'après l'état de choses existant au jour des opérations intégrales qui les ont immédiatement précédées, soit d'après un sectionnement antérieur, si la commune était déjà sectionnée, soit par l'ensemble des électeurs si elle n'était pas sectionnée (arg. art. 16 de la loi de 1884). Autrement on donnerait une double représentation à certains électeurs qui participeraient à la nomination des nouveaux conseillers alors qu'ils auraient encore leur représentation complète (C. E. 19 mars 1886, *Mézoargues*).

On peut donc formuler cette règle, qu'un sectionnement modifié par un nouveau sectionnement continue de produire tous ses effets tant qu'il n'est pas procédé à un renouvellement intégral du conseil municipal (C. E. 5 août 1887, *Saint-Mathieu-de-Tréviers*). Il peut dès lors être seul appliqué pendant trois années, nonobstant l'établissement d'un nouveau sectionnement adopté au lendemain des élections totales auxquelles il a servi de base.

La loi dispose en second lieu que les sectionnements non annulés par décret subsistent jusqu'à une nouvelle décision. Elle a ainsi tranché la question, autrefois douteuse, de savoir si les sectionnements peuvent être appliqués après l'expiration de l'année au cours de laquelle

ils ont été établis. Un sectionnement peut donc demeurer en vigueur pendant un nombre indéfini d'années malgré tous les renouvellements des conseils municipaux auxquels il peut être procédé.

On n'a pas été sans remarquer que nous avons dit jusqu'ici « sectionnement non annulé par décret ». Le sectionnement, en effet, demeure applicable tant qu'il n'a pas été annulé en cette forme (ou rapporté par une nouvelle décision du conseil général). Les tribunaux administratifs sont incompétents pour annuler les sectionnements électoraux ; les annulations d'élections prononcées à raison des vices du sectionnement laissent celui-ci en vigueur. En conséquence toutes les élections auxquelles il est procédé dans la suite doivent être opérées, sous peine de nullité, d'après ce sectionnement qui les rend nulles de droit. Les électeurs qui doivent être nécessairement convoqués à l'effet de remplacer le conseil municipal invalidé se trouvent dans cette singulière situation de ne pouvoir procéder qu'à des opérations entachées d'une irrégularité substantielle. Ils n'ont d'autre ressource que de s'abstenir en masse et contraindre par là le gouvernement à nommer une délégation spéciale qui se trouvera appelée à administrer la commune tant que le conseil général n'aura pas pris une décision régulière relativement au sectionnement.

Il peut même arriver par suite de l'effet relatif des jugements, que les élections d'une section ou même une partie des élections effectuées dans une section, par exemple un second tour, ayant été seules attaquées, soient seules annulées pour illégalité de sectionnement. Si un nouveau sectionnement, régulier cette fois, est adopté, les élections auxquelles il doit être procédé dans cette

section devant l'être d'après le sectionnement irrégulier (C. E. 19 mars 1886, *Mézoargues*) sont viciées *ab initio* (C. E. 16 juillet 1886, *Graveson*). En pratique le gouvernement évite cet inconvénient en dissolvant le conseil municipal dès que le nouveau sectionnement est devenu définitif.

La délibération relative au sectionnement, exécutoire en principe dès qu'elle a été adoptée, ne peut cependant être appliquée avant qu'il ne se soit écoulé un certain délai.

La loi du 5 avril 1884 prescrit de porter le sectionnement à la connaissance des intéressés avant la convocation des collèges électoraux. Cette convocation ayant lieu quinze jours au moins avant le scrutin, il faut donc qu'il s'écoule seize jours au moins entre la publication du sectionnement et la première élection totale à laquelle il sert de base. Est-ce suffisant ?

Nous croyons qu'il convient de faire une distinction selon que les élections dont il s'agit doivent avoir lieu antérieurement ou postérieurement au 15 janvier de l'année qui suit celle dans laquelle le sectionnement a été adopté. S'il s'agit d'élections postérieures à cette date le sectionnement doit être publié le 1^{er} janvier au plus tard. D'une part, en effet, il convient de mettre les intéressés en état d'établir les listes électorales des sections qui serviront aux scrutins postérieurs au 31 mars et, d'un autre côté, les électeurs profiteront nécessairement de cette publication pour les scrutins qui pourront être ouverts du 15 janvier au 31 mars.

Au contraire s'il s'agit d'élections effectuées du mois de septembre au 15 janvier le délai de seize jours

suffit aux électeurs qui peuvent opter entre deux sections pour faire connaître au maire chargé d'établir les listes électorales dans quelle section ils désirent être inscrits et à ce magistrat pour dresser ces listes avant le cinquième jour qui précède le scrutin. Ce délai est également suffisant pour permettre aux électeurs de se grouper en vue d'arrêter les listes de candidats.

Un arrêt du 23 juillet 1875 (*él. de Cahan*), dispose qu'il faut que les électeurs aient été suffisamment avertis (Cpr. C. E. 3 janvier 1879, *Toulouse* ; 8 mai 1885, *Corneilhon*). Si les élections ont eu lieu sur un sectionnement porté tardivement à la connaissance des électeurs le juge les annulera. (C. E. 4 mai 1884, *Chateauneuf-de-Marzens*), les collèges électoraux ayant pu être dans l'incertitude à l'égard du nombre des conseillers à élire, du droit des électeurs de figurer sur telle ou telle liste. C'est la conséquence de la jurisprudence qui exige sous peine de nullité que les électeurs aient été convoqués dans les délais de la loi.

D'un autre côté si en présence d'une publication tardive il a été procédé à des élections sur les bases de l'état de choses antérieur au sectionnement dont il s'agit, ces élections doivent être également annulées puisque la décision du conseil général était exécutoire et que par suite elles ont eu lieu d'après des règles abrogées.

Le sectionnement, qui ne met pas fin au mandat des conseillers municipaux et ne peut nuire aux électeurs, ne peut non plus préjudicier aux candidats. Ceux-ci sont donc éligibles dans l'une ou l'autre section dès l'instant qu'ils sont éligibles dans la commune (C. E. 23 février 1889, *Saint-Nicolas* ; 24 décembre 1892, *Miramont*), par

contre le sectionnement ne peut améliorer la situation des élus et faire par exemple cesser une inaptitude dont ils se trouvent atteints, notamment celle qui résulte de la parenté, de l'alliance, ou de leur qualité de non résidant dans la commune. En effet le nombre des conseillers forains se calcule sur l'ensemble de l'effectif de l'assemblée communale, la loi ne faisant pas d'exception (C. E. 18 mai 1889, *Saint-Cirq*). De même le concours entre parents et alliés s'établit entre tous les membres du conseil municipal à quelque section qu'ils appartiennent. Lorsque les élections n'ont pas eu lieu le même jour c'est le dernier élu qui est invalidé (C. E. 27 février 1885, *Miramont* ; 3 juillet 1885, *Campagnac-les-Quercy*), sans qu'il y ait tenir à compte de l'âge des élus (C. E. 15 décembre 1888, *Plaisians*, 10 février 1893, *Savigny-sur-Braye*) ; lorsque les élections ont été simultanées, c'est celui qui a recueilli le moins de suffrages (C. E. 6 décembre 1884, *Saint-Julien-de-Peyrolus* ; 30 mars 1889, *Lahoutan* ; 26 novembre, 9 et 16 décembre 1892, *Merville*, *Saint-Sozy* et *Saint-Paul-d'Espis*), et à égalité de voix, le moins âgé (C. E. 20 mars 1885, *Laruns* ; 15 décembre 1888, *Abeilhan*), alors même qu'il aurait été nommé à l'unanimité des électeurs inscrits dans la section où il a été proclamé (C. E. 18 mars 1893, *Saint-Nicolas-les-Citeaux*). La loi de 1884 est formelle (art. 35 et 49). On peut le regretter et nous nous associons aux vœux souvent formulés tendant à inscrire les conseillers au tableau dans les communes sectionnées non d'après le nombre absolu des suffrages qu'ils ont recueillis, mais d'après l'importance relative de ce nombre, c'est-à-dire d'après le rapport de ces suffrages au nombre des électeurs inscrits.

§ 2. — Détermination du nombre des représentants à élire.

Cette question ne présente guère d'intérêt qu'au point de vue des élections municipales.

Le nombre des représentants à élire dans une circonscription peut dépendre : 1° de la population de cette circonscription, 2° du nombre des électeurs, 3° de son étendue territoriale, 4° de son importance administrative.

C'est ainsi que la population sert de base à la détermination du nombre des conseillers municipaux, et le chiffre des électeurs à celui des conseillers à élire dans les sections électorales ; que la territorialité se rencontre exclusivement en matière d'élections aux conseils généraux et que la population et la territorialité combinées, cette dernière ayant toutefois la priorité, sont prises en considération quant aux élections au Parlement, au Sénat et aux conseils d'arrondissement.

Le nombre des représentants à élire à une assemblée varie selon qu'il s'agit d'un renouvellement intégral ou d'élections partielles.

1°). — *Renouvellement intégral de la représentation d'une circonscription déterminée.* — La loi du 9 décembre 1884 fixe dans son article 2 le nombre des sénateurs qui doivent être élus par chacun des départements de France et des colonies. Aux termes de la loi du 13 février 1889, (art. 2), les députés sont élus au scrutin uninominal à raison d'un député par arrondissement administratif ; toutefois les arrondissements dont la population est supérieure à 100.000 habitants nomment un député de plus par fraction de 100.000 habitants. Ces arrondissements ont été divisés en circonscriptions électorales par la loi

du 12 juillet 1893, conformément aux indications du dénombrement de la population de 1891. L'effectif actuel de la chambre est de 581 députés.

La loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux porte qu'un conseiller général est élu dans chaque canton, quelle que soit la population de ce canton considérée non seulement d'une manière absolue, mais encore par rapport à celle des autres cantons du département.

Le nombre des conseillers d'arrondissement, élus également à raison d'un conseiller par canton, ne peut être inférieur à neuf par arrondissement, aussi lorsque cette circonscription comprend moins de neuf cantons les cantons les plus peuplés sont appelés à nommer un conseiller de plus (loi du 22 juin 1833, art. 20). Cette répartition des conseillers à élire est faite par décret, d'après les chiffres du dernier recensement de la population au jour de l'élection, un conseiller de plus étant attribué au canton le plus peuplé, puis s'il est nécessaire, à celui qui est le plus peuplé après lui, et ainsi de suite jusqu'à ce que le minimum de neuf conseillers soit atteint. Toutefois, à la différence de ce qui existe pour les élections des députés, les cantons ne constituent qu'une circonscription électorale et le vote y a lieu au scrutin plurinominal.

La loi municipale a fixé le nombre des conseillers municipaux à élire dans chaque commune d'après la population de la commune au jour de l'élection de la manière suivante :

10	dans les communes de.	500 habitants et au-dessus
12	.....	501 à 1.500 habitants
16	.....	1.501 à 2.500
21	.....	2.501 à 3.500
23	.....	3.501 à 10.000
27	.....	10.001 à 30.000

30 dans les communes de.	30.001 à 40.000 habitants
32	40.001 à 50.000
34	50.001 à 60.000
36	60.100 hab. et au-dessus

Exceptionnellement les villes divisées en arrondissements municipaux nomment trois conseillers supplémentaires par arrondissement. En conséquence Lyon qui est divisé en six arrondissements municipaux a 54 conseillers. Paris où la loi ne s'applique pas nomme 80 conseillers, un par quartier.

C'est, la population municipale totale, agglomérée et éparse, mais déduction faite du chiffre de la population comptée à part, qui sert de base au calcul du nombre des conseillers municipaux à élire dans une commune (26 juin 1885 *Saint-Léger-de-Peyre*; 25 novembre 1892, *Les Vans*). Comme l'a fait observer le conseil d'Etat dans un avis en date du 23 novembre 1842, il serait bizarre et choquant que la présence de troupes logées dans des casernes ou d'individus subissant la peine des galères ou de la détention changeât les conditions de l'organisation du conseil municipal en modifiant le nombre des électeurs (habitants).

C'est le chiffre inscrit au tableau annexé au décret qui déclare authentiques les résultats du dernier dénombrement officiel. Ce tableau (V. p. 203), peut contenir des erreurs, aussi survient-il dans l'intervalle qui s'écoule entre deux dénombrements consécutifs un certain nombre de décrets rectifiant sur quelques points de détail le décret général. Ces décrets ont un effet rétroactif au jour du recensement périodique général puisqu'ils constatent l'état de la population à cette date.

Le chiffre de la population ainsi déterminé est présumé

invariable pendant tout l'intervalle qui sépare deux recensements consécutifs. C'est donc non au jour de l'élection, mais au jour du dernier recensement qu'il faut se placer pour connaître la population de la commune qui doit servir de base aux opérations électorales (1),

Il en résulte que si le nombre des conseillers à élire dans une commune a été fixé non d'après les chiffres portés au tableau primitif contenant une erreur matérielle évidente, mais d'après le chiffre exact de la population de cette commune, les conseillers proclamés à la suite des opérations dont il s'agit seront valablement élus s'il survient dans la suite, avant que le juge de l'élection ne statue, un décret rectificatif qui permette d'attribuer à la commune le nombre de conseillers porté dans l'arrêté de convocation (9 juin 1893, *Balogna*).

Il faut aller plus loin et dire qu'en pareil cas les conseillers auraient été valablement élus, alors même qu'un décret rectificatif ne serait pas intervenu au cours de l'instance introduite en vue d'obtenir leur invalidation motif pris de ce que les électeurs auraient été appelés à nommer plus de conseillers que n'en comporte l'effectif légal de l'assemblée communale. L'arrêt que nous venons de citer (rendu par la section temporaire du contentieux) est conçu en ce sens. « *Considérant*, dit-il, *qu'il résulte de l'instruction*, notamment de l'examen de la liste nominative dressée en 1891 dans la commune de Balogna et jointe au dossier, *que le chiffre de la population de ladite commune en 1891 était supérieur à 500 habitants, que par*

1. Lorsque des modifications sont apportées aux limites des communes entre deux dénombrements, c'est le préfet qui fixe le chiffre de la population des communes intéressées d'après les feuilles dressées lors du dernier recensement.

suite le nombre des conseillers municipaux à élire devait être de douze et que onze candidats seulement ayant été proclamés à la suite des opérations électorales au premier mai 1892, c'est à tort que le conseil de préfecture a annulé les dites opérations ». En l'espèce le tableau annexé au décret du dénombrement attribuait à la commune de Balogna une population inférieure à 500 habitants et l'arrêté préfectoral fixant le nombre des conseillers municipaux de cette commune portait dix conseillers seulement. Le maire, en présence de l'erreur matérielle évidente, erreur d'addition, commise par l'administration, avait invité les électeurs à élire douze conseillers. Il est à remarquer que cet arrêt qui vise cependant le décret rectificatif intervenu le 4 octobre 1892, après la décision du conseil de préfecture, au cours de l'instance engagée devant le conseil d'Etat, n'en fait aucune mention dans le considérant que nous venons de reproduire *in extenso*.

Cet arrêt a fait une exacte application des principes. Comme les décisions qui sectionnent les communes et les actes qui convoquent les électeurs, le décret de dénombrement, n'est pas attaquant par la voie contentieuse (sauf toutefois en matière financière par la voie spéciale organisée par la loi). Il y a donc lieu, comme en matière de sectionnement ou de convocation d'électeurs, de rechercher si l'inexactitude du dénombrement n'a pas été de nature à porter atteinte à la représentation de la volonté générale en appelant les électeurs à nommer tantôt plus, tantôt moins, de conseillers que n'en comporte l'effectif de l'assemblée communale. D'un autre côté il est d'ordre public qu'une assemblée ne se compose pas de plus de membres qu'elle n'en doit avoir aux termes de la loi et il ne paraît pas moins important que

son effectif légal ne soit pas réduit par le fait du pouvoir exécutif.

Cette doctrine n'est pas contraire, à celle qui se dégage d'arrêts du conseil d'Etat portant que les élections ayant été faites conformément aux indications du décret de dénombrement sont valables (10 mai 1893, *Erbajola* et antérieurement, 26 décembre 1884, *Saint-Julien-de-Peyroles* ; 30 mars 1889, *Lehoudan*). En effet dans tous ces cas, l'inexactitude du décret de dénombrement alléguée n'avait pas été prouvée par les intéressés ou reconnue par l'administration.

Le nombre des conseillers municipaux tel qu'il vient d'être indiqué n'est pas augmenté à raison de l'existence dans la commune d'un poste d'adjoint spécial, alors même qu'aucun des conseillers élus n'habiterait le hameau où ce poste est créé. Par contre il ne peut être diminué par suite de cette circonstance que le nombre des électeurs de la commune serait précisément égal à celui des conseillers à élire.

Il ne peut être non plus ni diminué ni augmenté par le fractionnement de la commune en sections électorales. Toutefois en pareil cas, la loi exige que le nombre des conseillers à élire dans chaque section soit proportionnel au nombre des électeurs de cette section. Cette proportionnalité doit être mathématique sous peine d'annulation des élections 3 août 1889, *Villebret* ; 14 janvier 1892, *Muret* ; 24 décembre 1892, *Etais*).

Une inexacte répartition est évidemment de nature à altérer profondément la représentation communale. Sur quelle liste se basera-t-on pour apprécier si la répartition est exactement mathématique ? Sur la liste close au 31 mars ou sur la liste rectifiée à la veille des élections ?

La question doit être résolue en ce dernier sens. L'effectif d'une assemblée ne peut dépendre du nombre des individus décédés ou indignes ; bien plus, il y aurait lieu de tenir compte des individus qui, à l'un de ces deux titres, auraient dû être rayés et ne l'ont pas été. Il va sans dire qu'il convient de considérer comme inscrits les citoyens qui ne figurent pas sur la liste électorale, mais qui ont voté ou auraient pu voter en vertu d'une décision judiciaire, et, au contraire, de tenir comme non inscrits ceux qui, bien que figurant sur la dite liste ont été atteints par une décision juridique qui a ordonné leur radiation (1).

Cette doctrine paraît confirmée par la jurisprudence du Conseil d'Etat (13 avril 1889, *Saint-Nicolas* ; 4 janvier 1889, *Abelcourt*).

Il arrive bien rarement que la répartition mathématique donne pour chaque section un nombre entier de représentants ; chaque section a droit à un nombre entier de conseillers plus une fraction. En pareil cas on attribue un conseiller de plus à la section qui a droit à la plus forte fraction. Si les fractions étaient égales il faudrait, pensons-nous, appliquer la règle générale qui détermine le nombre des conseillers d'après la population et attribuer un conseiller de plus à la section la plus peuplée.

Toutefois cette règle n'est applicable qu'autant que la section a droit au minimum de conseillers exigé par la loi, c'est-à-dire à deux si la commune compte moins de

1, Cette solution n'offre pas de difficultés pratiques spéciales pour la détermination des conseillers par le préfet puisque les radiations et inscriptions que le maire peut et doit opérer après le 31 mars peuvent être communiquées à ce fonctionnaire plus de quinze jours avant les élections.

10.000 habitants, à quatre si la commune compte plus de 10.000 habitants. Les élections devraient donc être annulées s'il était attribué deux ou quatre conseillers à une section à laquelle la répartition mathématique ne reconnaîtrait pas, selon les cas, le droit au minimum de deux ou de quatre conseillers, (7 janvier 1887, *Neuve-lès-la-Charité* ; 28 juin 1889 et 24 juillet 1890, *Caunes*, V. cepd. 13 avril 1889, *Saint-Nicolas* ; dans cette espèce le Conseil d'Etat a validé les opérations électorales bien que l'une des sections n'ait eu droit qu'à 1,9581 de conseillers).

Cette répartition doit se faire, non plus d'après le chiffre de la population des sections, mais d'après celui des électeurs. Cette disposition contraire à celle de la législation antérieure en pareille matière, présente divers inconvénients dans les communes où il existe une population comptée à part importante et comprenant un grand nombre d'électeurs, tels que pensionnaires de séminaires, hospices, etc. Il n'y a plus harmonie entre la détermination de l'effectif de l'assemblée communale et la fixation du nombre des représentants des sections et il peut en résulter un trouble profond dans le fonctionnement de la vie municipale. Mais cette situation doit être subie et les élections faites dans ces conditions, quelque contraires qu'elles soient aux intérêts bien entendus de la commune, ou d'une partie de la commune, doivent être validées (3 août 1889, *Gentilly*).

Ce défaut d'harmonie favorise une fraude que le juge de l'élection ne pourra que difficilement déjouer en faisant dépendre quelquefois la validité du sectionnement de cette circonstance toute fortuite que des électeurs de la commune se feront inscrire sur la liste de telle ou telle sec-

tion. C'était cet inconvénient que l'on voulait éviter en prenant en considération d'une manière générale la population et non les électeurs de la circonscription : *Il ne faut pas*, disait le ministre, de l'Intérieur lors de la discussion de la loi du 14 avril 1871 (*séance du 5 avril 1871*), *créer un intérêt à altérer les listes électorales*.

Enfin un sectionnement parfaitement régulier peut, du jour au lendemain, cesser de l'être. Le nombre des électeurs des sections ne varie pas dans la commune au cours de la même année ; si donc la population a été dénombrée l'année même de l'élection et s'il résulte de cette opération que le nombre des conseillers à attribuer à la commune doit être augmenté ou diminué, il pourra arriver que l'une des sections n'ait plus un nombre d'électeurs suffisant pour avoir droit au minimum légal de représentants à l'assemblée communale ce qui entraînera l'annulation des élections nécessairement faites sur ce sectionnement (29 mars 1889, *Thélay*).

A la vérité l'inverse peut se produire et un sectionnement tout d'abord irrégulier pour défaut de proportionnalité dans la répartition des conseillers à élire, peut se trouver régularisé par des inscriptions ou des radiations d'électeurs, par l'augmentation ou la diminution de la population de la commune ce qui entraînera la validation d'élections faites dans les mêmes conditions apparentes que de précédentes élections annulées pour irrégularité du sectionnement.

Le défaut de proportionnalité entre les sections des conseillers à élire ne vicie pas les élections effectuées dans une section en vue de la nomination du nombre exact de conseillers auxquels cette section a droit (14 jan-

vier 1892, *Muret*), à moins cependant que l'une des sections où le vote a eu lieu pour plus de conseillers qu'il n'y en avait à élire n'ait pas droit au minimum légal de deux ou quatre conseillers.

La loi fixe, et toujours d'après la population normale municipale des communes, le nombre des adjoints et celui des délégués sénatoriaux. Le nombre de ces derniers dépend du nombre des conseillers municipaux de la commune et nous n'avons rien à ajouter, sur ce point, à ce que nous avons dit à leur égard. Quant aux adjoints leur nombre est fixé par la loi du 5 avril 1884 (art. 73) de la manière suivante :

1 adjoint dans les communes de	2.500 habitants et au-dessous
2	2.501 à 35.000 habitants
3	35.001 à 60.000
4	60.001 à 85.000
5	85.001 à 110.000
6	110.001 à 135.000
7	135.001 à 160.000
8	160.001 à 185.000
9	185.001 à 210.000
10	210.001 à 235.000
11	235.001 à 260.000
12	260.000 habitants et au-dessus
Pour la ville de Lyon le nombre des adjoints est porté à 17	

2). — *Elections partielles.* — Lorsqu'il s'agit d'élections partielles les électeurs ne sont appelés qu'à combler les vacances de l'assemblée ; ils ne doivent être convoqués qu'à l'effet de nommer des représentants aux sièges vacants et non aux sièges éventuellement vacants.

S'il s'agit d'un second tour ils ne peuvent être appelés à combler une vacance survenue depuis la convocation pour le premier tour, alors même qu'elle se serait produite

entre les deux tours de scrutin, alors même qu'elle résulterait de la démission, du décès, de l'exclusion d'un élu du premier tour.

Le nombre des représentants à élire est déterminé à l'aide d'une simple soustraction entre l'effectif légal de la représentation et le nombre des membres en exercice. Cet effectif doit être réglé d'après la situation de l'assemblée au jour du dernier renouvellement intégral. Cette remarque présente de l'intérêt lorsque depuis cette époque la population a été recensée et que par suite de l'augmentation ou de la diminution de sa population, la commune se trouve avoir droit à plus ou à moins de conseillers qu'elle en avait à élire en conséquence du précédent recensement. Nous rencontrons ici, comme en matière de sectionnement, une application de la règle d'après laquelle les élections partielles sont effectuées sur les mêmes bases que les élections intégrales qui les ont immédiatement précédées.

Par élections partielles, il ne faut pas comprendre les élections faites, en cas de renouvellement d'une partie des membres d'une assemblée qui se renouvelle partiellement lorsque le mandat des représentants qu'il s'agit de remplacer est légalement expiré. Ces renouvellements partiels qui se reproduisent pour certaines assemblées aussi régulièrement que le renouvellement intégral pour d'autres, constituent en réalité, en ce qui touche les circonscriptions intéressées, de véritables renouvellements intégraux.

3). — *Sanction des dispositions légales.* — Quoique non écrite dans la loi, la sanction des prescriptions que nous venons d'étudier n'en est pas moins rigoureuse. Une distinction est toutefois nécessaire, selon que les électeurs

ont été appelés à nommer plus ou moins de candidats qu'ils n'en devaient régulièrement élire.

Comme le fait observer M. Laferrière (*loc. cit.* II, p. 342) il est de droit public qu'un corps électoral ne soit pas composé de plus de membres que la loi ne lui en assigne, qu'un collège électoral n'ait pas plus de représentants qu'il n'en doit légalement avoir. Si cette règle est enfreinte il y a lieu à annulation des opérations électorales. Mais dans quelle mesure cette annulation doit-elle être prononcée ? Doit-elle être totale, ou simplement partielle portant seulement sur les candidats proclamés qui ont recueilli le moins de suffrages ? L'annulation de l'ensemble des opérations s'impose car le dépouillement ne permet pas de connaître la volonté de l'électeur. Non seulement celui-ci a pu ne pas écrire dans l'ordre de ses préférences, les noms des candidats qu'il désirait voir nommer, mais en outre, en supposant qu'il ait pris cette précaution, qu'il ait suivi cet ordre, les procédés de dépouillement usités dans notre législation, ne permettent pas de dire que cet ordre a été suivi. Il est donc impossible de connaître la volonté générale autrement qu'en recourant à une nouvelle consultation du corps électoral 6 et 27 février 1885, *Castelnaudary* et *Seynel* ; 13 avril 1889, *Brives-Charensac* ; 19 mai 1893, *Erbajola*).

Il importe peu, dès lors, qu'il s'agisse d'élections partielles ou d'élections totales (16 janvier 1885, *Ennery* et *suprà Castelnaudary*), d'un premier ou d'un second tour (30 novembre 1888, *Lannion* ; 17 mai 1889, *Fay-le-Froid* ; 29 juin 1889, *Fretin* ; 3 mars 1893, *Hénansal*). Dans tous les cas il y a la même impossibilité à ce que l'effectif réel de l'assemblée soit supérieur à l'effectif légal, dans tous les

cas, la même incertitude règne sur le point de savoir quelle a été la volonté de l'électeur.

Nous devons nous arrêter un instant sur quelques conséquences de cette doctrine quant aux élections faites au second tour.

Elle devra s'appliquer, tout d'abord lorsque les opérations du second tour auront, d'une façon certaine *a priori*, porté sur plus de candidats qu'il n'y en avait à élire, par exemple lorsqu'elles ont eu pour objet de faire nommer un nombre de représentants supérieur à la différence entre l'effectif légal de l'assemblée et le total des citoyens proclamés à la suite de précédentes opérations et pouvant encore légalement siéger à l'assemblée. L'annulation s'imposera même si l'erreur ayant été découverte avant le dépouillement il n'a pas été tenu compte sur les bulletins des noms inscrits en excédent du nombre des représentants à élire (17 mai 1889, *Fay-le-Froid*), même si, peu de temps après l'ouverture du scrutin, le maire a fait connaître par des publications spéciales le nombre exact des représentants à élire (3 mars 1893, *Hénansal*). Il est en effet impossible de soutenir que les électeurs qui ont déposé des bulletins portant plus de noms qu'il n'y avait de conseillers à élire ont écrit ces noms dans l'ordre de leurs préférences.

Elle devra s'appliquer encore toutes les fois que le juge de l'élection sera conduit à proclamer élus à un précédent scrutin des candidats qui ne l'ont pas été à tort par le bureau (17 décembre 1892, *Paray-sous-Montfort*, *Bizanos*; 27 février 1893, *Saint-Paul-trois-Châteaux*; 12 mai 1893, *Tibiran-Jaunac*; 16 juin 1893, *Ermont*).

Pour que cette annulation doive être prononcée il suffit que pendant un instant de raison l'effectif de l'assem-

blée se trouve supérieur à son effectif légal, alors même qu'immédiatement cet effectif serait réduit au chiffre légal par suite d'invalidation, démission (6 février, 1885, *Castelnaudary* ; 18 décembre 1888, *La-Celle-Saint-Cyr*) ou décès de l'un des candidats.

C'est qu'en effet les raisons de décider sont les mêmes : impossibilité de maintenir dans l'assemblée plus de membres qu'elle n'en doit avoir et par suite incompatibilité entre les résultats de scrutins successifs, et impossibilité de faire un choix entre les candidats qui ont recueilli un nombre de suffrages suffisant pour être proclamés, en conséquence de l'ignorance dans laquelle on se trouve de la volonté du corps électoral.

Cependant le conseil d'Etat a hésité jusqu'en 1885 à adopter cette jurisprudence rigoureuse ; il se bornait à annuler l'élection des candidats qui au dernier scrutin avaient réuni le moins de suffrages (V. 25 avril 1866, *Castelsarrazin* ; 6 août 1878, *Louroux-Haudemont* ; 4 avril 1879, *Montignac* ; 28 juillet 1882, *Montfaucon* ; 7 novembre 1884, *Salives, Gloud*), surtout quand la différence entre les nombres de voix des élus et des candidats non proclamés était considérable (V. 20 mars 1866, *Say* ; 26 juillet 1878, *Maizet* ; 24 juin 1881, *Arronval*).

En 1885 (6 mars *Montcel*) le conseil d'Etat s'est rallié à la doctrine que nous venons d'exposer. Quel que soit l'excédent des élus sur le nombre des représentants à élire, qu'il s'agisse de scrutin de liste ou de scrutin uninominal (4 janvier 1889, *Réallon*, 16 février 1889, *Lannemaizan* ; 31 mai 1889, *Villepinte* ; 8 juin 1889, *Goas* ; 20 février 1893, *Traves*), les opérations doivent être annulées dans leur ensemble.

Lorsque les raisons de décider que nous venons d'ex-

poser cessent d'exister la règle cesse de s'appliquer. Il n'y a donc pas lieu d'annuler les élections si le collège électoral a été appelé à élire le nombre de représentants qu'il devait effectivement nommer. Ainsi, lorsque le bureau a par erreur proclamé un ou plusieurs candidats en trop pour combler les vacances survenues entre deux tours de scrutin ou une vacance éventuelle devant résulter de l'invalidation probable d'un candidat élu précédemment, si d'ailleurs les électeurs n'ont été convoqués que pour la nomination du nombre de représentants qu'ils devaient élire, il convient d'annuler seulement la proclamation des candidats qui ont obtenu le moins de voix (24 mars 1893, *Tortequesne*).

Il en serait de même et il y aurait lieu de valider l'ensemble des opérations si le bureau ayant omis de proclamer au premier tour un candidat qui aurait dû l'être, le second tour n'a eu lieu cependant que pour le nombre exact de représentants qu'il y avait à élire, l'erreur du bureau ayant été reconnue entre les deux tours de scrutin et portée à la connaissance des électeurs assez tôt pour qu'ils n'aient pas été dans l'incertitude quant au nombre des représentants à élire (25 novembre 1892, *Oiseley* ; Cpr. 3 mars 1893 *Hénansal*).

Le Conseil d'Etat estime qu'il en est encore ainsi lorsque des candidats ayant été élus en trop, un ou plusieurs d'entre eux font déjà partie de l'assemblée. Comme ils ne peuvent occuper qu'un siège ils doivent être considérés comme n'ayant pas été proclamés au dernier scrutin. L'effectif réel de l'assemblée ne se trouve pas, dès lors supérieur à l'effectif légal, la loi n'est pas violée, et ajoute-t-on, l'électeur n'a pas été appelé à nommer trop de repré-

sentants, sa volonté est (certaine 6 mars 1885, *Saint-Broingt*).

Nous ne saurions partager cette manière de voir. Dans ce cas encore un doute sérieux plane sur les élections et il y a par suite lieu de les annuler (1).

1. Nous le prouverons par un exemple.

Pour ne pas compliquer les données nous supposons que les élections dont il s'agit, élections partielles du premier ou du second tour ont lieu pour la nomination de six conseillers alors qu'il n'y en a que cinq à élire, que deux listes sont en présence ayant pour candidat remorqueur l'une A l'autre G ce dernier précédemment élu et siégeant à l'assemblée, nous supposons en outre qu'il a été trouvé dans l'urne 21 bulletins établis comme suit :

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
A	A	A	A	A	A	A	A	A	G	G	G	G	G	G	G	G	G	G	G	G
B	B	B	B	B	B	B	B	G	H	I	J	K	L	A	B	C	D	E	H	H
C	C	C	C	C	C	C	G	H	I	J	K	L	A	B	C	D	E	H	I	I
D	D	D	D	D	D	G	H	I	J	K	L	A	B	C	D	E	H	I	J	J
E	E	E	E	E	G	H	I	J	K	L	F	B	C	D	E	H	I	J	K	K
F	F	F	F	G	H	I	J	K	L	F	A	C	D	E	F	I	J	K	L	E

Les candidats A B C D E et G sont élus. Si les électeurs avaient été convoqués pour nommer cinq candidats seulement les candidats G (précédemment élu et remorqueur) et F (le candidat de la liste A qui avait le moins de chances d'être élu disparaissaient. Le candidat H devenait alors tête de liste à la place de G et pouvait prendre dans les bulletins 11 et 12 la place de F porté sur les bulletins de la liste G. *intuitu personæ*. De son côté le rédacteur du bulletin 16 pouvait remplacer F par I candidat de la liste H auquel il avait préféré F qu'il connaît personnellement. Les bulletins étaient alors composés comme il suit :

A	A	A	A	A	A	A	A	A	H	I	J	K	L	A	B	C	D	E	H	H
B	B	B	B	B	B	B	B	H	I	J	K	L	A	B	C	D	E	H	I	I
C	C	C	C	C	C	C	H	I	J	K	L	A	B	C	D	E	H	I	J	J
D	D	D	D	D	H	I	J	K	L	H	B	C	D	E	H	I	J	K	K	
E	E	E	E	H	I	J	K	L	H	A	C	D	E	I	I	J	K	L	E	

Si nous supposons I plus âgé que D et E de la liste concurrente qui ont recueilli le même nombre de suffrages que lui, on voit que le vote régulier assurait deux sièges à la liste qui n'en obtenait aucun (G siégeant déjà) dans la première hypothèse.

Nous avons choisi notre exemple de manière qu'il pût s'appliquer à un premier tour où la majorité absolue est nécessaire. Les résultats

S'il est de jurisprudence que l'annulation totale des opérations soit prononcée toutes les fois qu'elles ont été effectuées pour plus de représentants qu'il n'y en avait à élire, il n'en est plus de même lorsque les électeurs ont été convoqués à l'effet de nommer un nombre de représentants inférieur à celui qu'ils devaient élire. Dans ce cas, dit-on, les électeurs ont fait connaître leurs préférences et les chances des candidats restent entières puisqu'ils pourront se présenter devant le corps électoral.

Si cette théorie peut se soutenir en ce qui touche les candidats qui se sont présentés au choix des électeurs et qui n'ont pu recueillir un nombre de suffrages suffisant pour être proclamés, ce qui est déjà contestable, elle est très douteuse en ce qui concerne les citoyens qui n'ont pas posé leur candidature aux premières opérations. Les candidats ont d'autant plus de chances d'être élus qu'il y a plus de vacances et il suffit de comparer les suffrages recueillis aux premier et second tours par des candidats

auraient pu être rendus plus sensibles encore si l'on n'avait cherché à tenir compte que de la majorité relative, seule exigée au second tour.

Le recensement des votes dans les deux hypothèses se présente de la manière suivante :

1 ^{re} Liste.			1 ^{re} hypothèse.		2 ^e hypothèse.	
A...	13 voix...	élu	13 voix...	élu	13 voix...	élu
B...	12 voix...	élu	12 voix...	élu	12 voix...	élu
C...	12 voix...	élu	12 voix...	élu	12 voix...	élu
D...	11 voix...	élu	11 voix...	—	11 voix...	—
E...	11 voix...	élu	11 voix...	—	11 voix...	—
F...	7 voix...	—	00	—	00	—
2 ^e Liste.						
G...	17 voix...	élu	00 voix...	—	00 voix...	—
H...	10 voix...	—	12 voix...	élu	12 voix...	élu
I...	10 voix...	—	11 voix...	élu	11 voix...	élu
J...	9 voix...	—	9 voix...	—	9 voix...	—
K...	8 voix...	—	8 voix...	—	8 voix...	—
L...	6 voix...	—	6 voix...	—	6 voix...	—

proclamés à la majorité relative pour apprécier l'importance des modifications qui peuvent être faites à un bulletin selon qu'il s'agit d'y inscrire un nombre plus ou moins élevé de noms (Voir la note précédente). L'annulation devrait être prononcée dans ce cas encore.

Le Conseil d'Etat n'admet cependant cette sanction rigoureuse que dans un cas, celui où tous les candidats proclamés au premier tour ont été invalidés, sans qu'il y ait lieu, semble-t-il, d'examiner si cette invalidation est prononcé *ut singuli* ou résulte de l'annulation de l'ensemble des opérations (18 février 1876, *Nistos* ; 12 août 1879, *Aubier* ; 10 juillet 1886, *Aix-en-Othe* ; 20 janvier 1893, *Laurac* ; 18 mars 1893, *Cuisq*). M. Laferrière semble dire (*loc. cit.* p. 342) que l'annulation du second tour par voie de conséquence ne devrait être prononcée que dans ce second cas.

Il convient d'apporter toutefois à la règle que nous avons posées un tempérament qui résulte de cette disposition de la loi déjà rencontrée : que l'exercice provisoire du mandat électif appartient au candidat proclamé dont l'élection est attaquée. Les opérations du second tour, faites pour le nombre de représentants qu'il y avait légalement à élire au jour du scrutin ne devraient donc pas être annulées par voie de conséquence, à la suite de l'invalidation d'un ou plusieurs citoyens élus au premier tour (19 avril 1866, *Lamarque* ; 20 décembre 1878, *Paillet* ; 28 mars 1879, *Vers* ; 8 mai 1885, *Rupt-sur-Saône* ; 10 décembre 1892, *Rougères*).

Nous croyons donc devoir repousser à plus forte raison la jurisprudence qui se dégage des arrêts du conseil d'Etat des 20 janvier et 18 mars 1893 (*él. de Laurac et de Cuisq*). Nous ne l'admettrions qu'avec les restrictions

qu'y apporte M. Laferrière, encore voudrions-nous que l'annulation du second tour ne pût être prononcée que s'il était établi que ces opérations ont été ou du moins ont pu être altérées par le vice général qui a entraîné l'annulation de l'ensemble des opérations du second tour. En conséquence, il y aurait lieu de valider le second tour si les élus du premier tour se trouvaient dans un cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité, ou si, après déduction de bulletins attribués à tort ou attribution de suffrages annulés également à tort, par le bureau, ils n'avaient plus la majorité (Cpr. O. C. E. 13 juin 1836, *Arvièn* ; 15 avril 1843, *Marmande*).

Il est encore un cas où notre règle cessera de s'appliquer mais il ne nous paraît pas soulever de difficulté réelle, c'est celui où le nombre des électeurs de la commune est inférieur à dix.

De ce qui précède on voit qu'il importe de fixer avec soin le nombre des représentants que les électeurs devront nommer ; et que le principal motif de l'annulation des opérations c'est l'impossibilité dans laquelle le juge se trouve de connaître exactement la volonté de l'électeur.

Ce motif a conduit le juge à annuler les opérations électorales toutes les fois que l'électeur a éprouvé un doute grave, a été dans l'incertitude sur le nombre des représentants à élire, quelque important que fût le nombre relatif des suffrages obtenus par les candidats proclamés, 17 juin 1893, *Tain*), quel que fût le tour de scrutin (22 mars 1889, *Saint-Christol* ; 28 décembre 1888, *Bithaine*. V. les arrêts cités précédemment : *Bullion*, *Hénansal*).

S'il n'y a pas eu incertitude (13 avril 1889, *Chambly*,

25 novembre 1892, *Oiseley*) ou si l'incertitude n'a pas été grave (8 février 1889, *Pouques-Lormes*) il n'y a pas lieu à annulation (Cpr. 8 mai 1885, *Corneilhan*).

A quel moment le nombre des conseillers à élire doit-il être porté à la connaissance des électeurs ? C'est en principe le jour même de la convocation du corps électoral. Toutefois la jurisprudence semble admettre qu'une erreur de l'acte de convocation sur ce point pourrait être rectifiée postérieurement à cette date, à la seule condition que la rectification fût portée en temps utile à la connaissance de tous les intéressés (25 novembre 1892, *Oiseley* : *second tour* ; 8 mai 1885, *Corneilhan* : *commune divisée en sections électorales*). (V. p. 300).

Qui fixe le nombre des représentants à élire ? Nous avons vu, chemin faisant, que la représentation des circonscriptions électorales est fixée par la loi, que quelquefois, cependant le législateur délègue ses pouvoirs au pouvoir exécutif tout en lui imposant certaines conditions : élections aux conseils d'arrondissements et aux conseils municipaux dans les communes sectionnées (art. 12 de la loi du 5 avril 1884 ; C. E. 6 décembre 1878, *la Chamba*).

Lorsqu'il s'agit d'élections partielles, c'est le pouvoir exécutif qui fixe toujours, à la vérité sur les bases imposées par le législateur, le nombre des représentants à élire.

Dans tous les cas ce nombre est porté à la connaissance des électeurs par un décret publié par les soins du préfet et des maires (élections aux assemblées parlementaires et départementales), par un arrêté préfectoral publié par les soins des maires (élections des conseillers municipaux, des maires et adjoints, des délégués sénatoriaux).

§ 3. — Convocation de l'Assemblée électorale.

Toutes les fois qu'il y a lieu de procéder à des élections totales ou partielles, le corps électoral doit être convoqué. Les convocations sont faites par le pouvoir exécutif. Trois questions se posent :

Quand y a-t-il lieu à convocation ?

Dans quel délai les collèges électoraux doivent-ils être convoqués et réunis ?

Qui détermine le lieu, le jour, l'heure d'ouverture et la durée du scrutin, sur quelles bases, dans quelles formes et dans quels délais ?

1^o Quand y a-t-il lieu à convocation ?

En principe, il y a lieu de procéder à des élections toutes les fois qu'une vacance s'est produite dans une assemblée élue et seulement quand une vacance, au moins, s'est effectivement produite.

Cette vacance peut résulter de l'expiration normale du mandat de l'élus. Dans ce cas une légère exception est apportée à l'application du principe. On n'attend pas que la vacance se soit effectivement produite ; les électeurs sont convoqués avant que le mandat n'ait théoriquement pris fin. Le plus souvent, il n'y a pas lieu de réunir les anciens représentants lorsque leurs successeurs éventuels sont élus, ce qui justifie le peu d'importance pratique de la différence signalée entre ce cas et ceux qui sont visés par la règle générale. (V. p. 251).

Les vacances qui résultent de l'expiration normale du mandat de l'élus se reproduisent d'une manière périodique, ainsi, tous les quatre ans pour les élections législatives (loi du 30 novembre 1875, art. 15) et municipales

(loi du 5 avril 1884, art. 41) ; tous les six ans pour les élections départementales (loi du 10 août 1871, art. 21 et loi du 22 juin 1833 art. 25) ; tous les neuf ans pour les élections sénatoriales (loi du 2 août 1875, art. 6).

Dans l'intervalle de ces périodes la vacance peut résulter du décès de l'élu, de son option, de sa démission volontaire, après acceptation expresse ou tacite, de sa démission prononcée d'office, de sa révocation, de son invalidation, de la dissolution de l'assemblée à laquelle il appartient.

Pour que la vacance existe, il faut que l'option soit exercée expressément ou que le délai d'option soit expiré (1), que l'invalidation, la démission volontaire ou forcée soient définitives (21 novembre 1884, *Autry* ; 9 janvier 1885, *Chéracàs* ; 24 juillet 1885, *Bretinoux*).

En général, la démission est définitive dès l'instant qu'elle est parvenue au fonctionnaire auquel elle doit être adressée, à savoir le plus souvent le président de l'assemblée à laquelle appartient l'élu (loi du 10 août 1871, art. 20 ; loi des 16-18 juillet 1875 art 9).

Faut-il que la démission soit acceptée par l'assemblée ? La loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, en déclarant que les chambres peuvent seules recevoir la démission de leurs membres, doit s'entendre en ce sens que les sénateurs, les députés, ne peuvent valablement adresser leur démission au ministre de l'Intérieur chargé seulement de pourvoir aux vacances, ni au président de la République et que ces fonctionnaires ne peuvent recevoir directement l'avis de leur démission.

1. Encore faut-il dans ce cas que l'attribution d'un siège ait été faite au candidat par l'autorité compétente lorsque la loi ne détermine pas expressément la situation de ce candidat.

La loi exige que la démission soit notifiée à la Chambre, mais non pas qu'elle soit agréée par cette assemblée. Celle-ci n'a pas qualité pour retenir dans son sein et malgré lui un membre qui désire se retirer. Ce n'est pas d'elle qu'il tient son mandat. D'un autre côté, on ne peut pas appuyer cette exigence sur ce qui a lieu en matière municipale puisque les assemblées parlementaires n'ont pas de pouvoir de révocation à l'égard de leurs membres.

Cette doctrine paraît contraire à la jurisprudence de la Chambre des députés (Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, n° 314) d'après laquelle la démission ne serait définitive qu'après avoir été acceptée par la Chambre.

Notre théorie présente au surplus cet avantage de mettre en harmonie les dispositions légales en matière d'élections parlementaires et d'élections départementales. En effet, les démissions des conseillers généraux et d'arrondissement sont adressées aux présidents de ces assemblées ou au président de la commission départementale, l'assemblée n'est pas appelée à accepter la démission qui est simplement transmise au préfet.

Nous avons dit que la déclaration faite immédiatement après le scrutin par l'élu qu'il n'accepte pas le mandat dont les électeurs veulent l'investir doit être assimilée à une démission. Il n'en saurait être de même de la déclaration faite par un citoyen au cours de la période électorale qu'il refuse ou refusera le mandat s'il est élu.

Exceptionnellement, la démission des conseillers municipaux doit être adressée au préfet et ne devient définitive que du jour où l'accusé de réception de ce fonctionnaire

est parvenu au conseiller démissionnaire ou de l'expiration d'un délai d'un mois à partir du renouvellement de cette démission par lettre recommandée (loi du 5 avril 1884, art. 60, § 2) (1); la démission du maire et de l'adjoint ne devient définitive que par son acceptation par le préfet. (Avis de la Section de l'Intérieur du conseil d'Etat du 20 janvier 1885; arrêt du 22 mai 1885, *Saint-Flour*) (2). Dans les deux cas la démission peut-être retirée jusqu'à ce moment (25 mai 1889, *Revel*; 10 novembre 1893, recours du Sr. Billiotet de Marseille; Cpr. 17 mars 1882, *Ayras-Arbouix*).

Toute démission est sans effet si elle est adressée à un fonctionnaire qui n'est pas compétent pour la recevoir même s'il est le supérieur hiérarchique de celui qui a qualité. Mais la manière dont la démission parvient à la connaissance du fonctionnaire compétent est sans importance. Elle peut donc, notamment, être portée sur le procès-verbal des élections à la suite desquelles le candidat élu a déclaré expressément ne pas accepter le mandat électif (13 février 1885, *Saint-Pierre-de-Côle*). La démission déposée entre les mains d'un agent inférieur

1. Cet accusé de réception qui ne peut être délivré que par le préfet (24 juillet 1885, *Curemonte*) n'est pas remplacée par le visa apposé par ce fonctionnaire sur un exploit d'huissier portant notification personnelle de la démission au préfet (15 décembre 1888, *Neuilly-sur-Marne*). Mais, à la double condition d'être écrit et porté à la connaissance de l'intéressé, il rend immédiatement la démission définitive (12 juin 1885, *Chalons-sur-Marne*). Il peut être transmis par la voie télégraphique (24 juillet 1885 *Curemonte*) ou par voie d'affiches portant convocation des électeurs en vue de pourvoir au remplacement du conseiller démissionnaire (2 juillet 1886, *Aubignas*).

2. Le maire, en effet, n'est pas seulement un élu, il est encore et surtout un agent du pouvoir exécutif. En acceptant les fonctions municipales il a contracté, avec le pouvoir exécutif dans le forme du mutue consentement. Il ne peut être délié que par un mutuel dissentiment.

doit être transmise par lui, au moins lorsqu'il en est prié, à son supérieur hiérarchique.

La démission d'office est rendue définitive par l'acquiescement exprès ou tacite de l'élu, ce dernier résultant du défaut de réclamation dans les délais de la loi, contre la décision qui l'a déclaré démissionnaire; par l'arrêté du juge confirmant cette décision. Elle ne résulte jamais de cette circonstance que l'élu se trouve dans des conditions qui permettent de le faire déclarer démissionnaire d'office.

La révocation qui n'atteint que les maires et adjoints en cette qualité sans leur faire perdre celle de conseillers municipaux, produit ses effets du jour qu'elle est parvenue à la connaissance de l'intéressé. La suspension ne crée pas de vacance, alors même que le chef de l'Etat serait saisi d'une proposition de révocation.

L'invalidation est définitive si elle a été prononcée par le juge du premier ressort lorsque l'intéressé a acquiescé expressément au jugement ou qu'il a laissé expirer les délais d'appel sans réclamation. Si l'invalidation est prononcée par le juge du dernier ressort elle est définitive dès que la décision a été lue à l'audience publique. Jusqu'à ce moment l'élu conserve son siège en vertu de l'effet suspensif du recours, même s'il a été invalidé par le juge du premier degré et s'il est évident *a priori* qu'il n'a interjeté appel qu'en vue de profiter de l'effet suspensif du recours (nous avons eu l'occasion de signaler une exception à cette règle en ce qui touche les délégués sénatoriaux. V. p. 181).

Le candidat ajourné n'étant pas invalidé l'ajournement ne produit aucune vacance.

La vacance peut encore résulter de la dissolution de l'assemblée. Parfois cette dissolution est prononcée par le pouvoir exécutif dans des formes et à des conditions rigoureusement prescrites par la loi, d'autres fois elle résulte de la loi elle même.

Le Parlement ne peut-être dissous que par décret rendu sur l'avis conforme du Sénat (loi des 25-28 février 1875, art. 5); les conseils généraux peuvent être dissous par décret sous la réserve écrite dans les articles 35 et 36 de la loi du 10 août 1871, par décret motivé et spécial; les conseils municipaux peuvent l'être par décret motivé rendu en conseil des ministres et publié au *Journal officiel* (loi du 5 avril 1884, art. 43).

L'inobservation des formes prescrites pour la dissolution d'une assemblée, non-seulement autorise le refus de ses membres de se séparer mais entraîne l'annulation des opérations électorales ultérieures puisque celles-ci auront pour effet d'augmenter l'effectif légal de l'assemblée. Il en serait même ainsi dans le cas où la dissolution aurait été régulièrement prononcée postérieurement aux nouvelles élections.

Il est un cas où l'assemblée élue se trouve dissoute *ipso facto*, sans l'intervention d'un acte spécial du pouvoir exécutif. Cette hypothèse se réalise toutes les fois que les limites d'une commune sont modifiées soit par une loi soit même par un décret. Les conseils municipaux des communes intéressées cessent d'exister du jour de la promulgation de la loi ou du décret. C'est une innovation de la loi du 5 avril 1884 (art. 9). Cette disposition serait applicable alors même qu'aucun bâtiment affecté à l'habitation n'existerait sur les parcelles distraites d'une commune et rattachées à une autre. Non seulement en

effet, la loi ne fait aucune distinction, mais en outre, les propriétaires ou fermiers des terrains dont il s'agit peuvent avoir intérêt à voter et par suite à avoir des représentants, dans la commune à laquelle ces parcelles sont rattachées.

Il n'en est plus de même lorsque le législateur modifie les circonscriptions cantonales sans toucher aux limites des communes. Les conseils généraux, les conseils d'arrondissements intéressés si les limites des départements ou des arrondissements sont modifiées, ne sont pas dissous de plein droit. Un décret de dissolution est nécessaire. Bien plus, il n'y a pas lieu de prendre une pareille mesure lorsque le nombre des cantons de chaque arrondissement reste le même et que la population d'un des cantons de l'arrondissement n'est pas augmentée ou réduite de manière à entraîner la nomination pour ce canton d'un conseiller d'arrondissement de plus ou de moins qu'antérieurement.

Si la dissolution crée des vacances dans les assemblées élues, il n'en est pas de même de la suspension qu'on rencontre en matière municipale (loi de 1884, art. 43), ni de l'ajournement des autres assemblées.

Il n'y a pas lieu, non plus de convoquer les électeurs pour procéder à de nouvelles élections totales ou partielles à la suite d'un dénombrement de la population. En effet, même au cas où il est reconnu qu'une circonscription a droit à un nombre de représentants supérieur à celui qui lui est attribué en vertu du dénombrement antérieur qui a servi de base aux précédentes élections intégrales, on ne peut dire qu'il s'est produit une vacance et aucun texte n'oblige à procéder à des élections totales

ou complémentaires avant l'expiration normale du mandat de tous les représentants de la circonscription ou la dissolution de l'assemblée.

Il est un cas particulier qui mérite de retenir l'attention. Il se rencontre lorsque de précédentes opérations n'ont pas permis de nommer le nombre total des représentants attribués au collège électoral, circonstance qui se produit à la suite d'un premier tour (ou d'un second tour dans quelques cas exceptionnels : maires, sénateurs), lorsque le nombre des candidats qui ont obtenu un chiffre de suffrages supérieur à la majorité absolue des votants et (quand il y a lieu au quart des inscrits), est inférieur à celui des représentants à nommer. Il est alors procédé à un second (ou troisième) tour de scrutin à la suite duquel les candidats sont élus s'ils réunissent la majorité relative des suffrages. Ce second tour est la suite et le complément du premier. Il ne peut donc être utilisé pour combler des vacances qui n'existaient pas lors du premier tour ou qui ont été comblées par le premier tour lui-même. Les vacances qui se produisent entre deux tours de scrutin ne peuvent être comblées par une élection faite seulement à la majorité relative ; il faut que le candidat subisse l'épreuve du premier tour (20 février, 13 mars et 8 mai 1885, *Curemonte, Saintes, Béruges* ; 9 novembre et 21 décembre 1888, *Auzan, Labruyère* ; 2 février, 3 mars, 11 mai 1889, *Vallet, Tomino, La-Bastide-Beauvoir*).

Il n'est procédé qu'une fois à un second tour, même si tous les candidats élus à ce second tour sont invalidés (8 juin 1889, *Saint-Germain-près-Herment*). Toutefois des élections faites à la majorité relative alors qu'elles auraient dû l'être à la majorité absolue, ne

seraient pas annulées dans leur ensemble mais seulement à l'égard des candidats qui n'auraient pas réuni un nombre de suffrages au moins égal à la majorité absolue des votants, et s'il y a lieu au quart des électeurs inscrits. D'un autre côté il n'y aurait pas lieu de procéder à un nouveau second tour alors même qu'aucun candidat n'aurait été proclamé par le bureau à la suite du second tour. Dès l'instant qu'il a été procédé une fois à l'essai de scrutin à la majorité relative la volonté du législateur a reçu satisfaction.

Si les électeurs ont été convoqués pour un premier tour qui n'a pas donné de résultats, il n'y a pas lieu de les convoquer à nouveau pour les mêmes élections à un autre premier tour, même si par suite de tumulte ou autres causes, les bulletins déposés dans l'urne ont été brûlés ou enlevés sans être recensés, même si les électeurs se sont abstenus systématiquement. Cette solution est certaine, car elle résulte de la loi, lorsque les opérations ont été régulières et qu'aucun des candidats en présence n'a recueilli un nombre de suffrages suffisant pour être élu. Elle ne paraît pas non plus douteuse lorsque la commune étant sectionnée, les électeurs d'une section se sont abstenus en masse en vue, le plus souvent, de protester contre le sectionnement. Aussi ne voyons nous pas de solide raison de décider autrement lorsque la commune n'est pas sectionnée, si d'ailleurs les électeurs n'ont pas été empêchés de voter par suite de l'absence de bureau. L'opinion contraire qui paraît établie dans quelques préfectures (Rhône, Corse, Var, etc.) conduit à ajourner indéfiniment les élections et à laisser la commune sans représentation, sans administration.

Les élections faites au premier tour après un ou plu-

sieurs ajournements ne doivent cependant pas être annulées pour cela seul ; car ce serait, prolonger une situation fâcheuse. Si les électeurs ont été convoqués une première fois dans les délais de la loi, celle-ci a reçu satisfaction. Le juge n'a plus qu'à rechercher si les opérations qui lui sont déferées et qui, par hypothèse, ont donné un résultat, n'ont pas été altérées par cet ajournement, notamment, si celui-ci n'a pas eu pour but ou pour effet de favoriser l'exercice d'une pression sur le corps électoral ou d'éloigner de l'urne un certain nombre de citoyens.

Toute convocation faite en vue de pourvoir à des vacances éventuelles serait irrégulière (13 janvier, 24 février 1893, *Pradelles, Lédas*). Le vice serait-il de nature à entraîner l'annulation des opérations ?

Si la vacance ne se produit pas, par exemple, si le candidat dont l'élection est attaquée est définitivement validé, si la décision portant démission d'office est annulée, l'effectif réel de l'assemblée est supérieur à l'effectif légal, le juge doit invalider le candidat éventuellement élu ; une vacance qui se produirait entre temps, ne pourrait valider l'élection. C'est l'application des principes en vertu desquels l'effectif de l'assemblée ne peut, lorsqu'il a été dépassé, être utilement ramené à son chiffre légal par la démission des conseillers proclamés en trop.

Si la vacance se produit en conséquence des événements prévus, les dernières opérations nous paraissent devoir être validées. En effet pour que la question se pose il faut que le doute quant à la vacance résulte de l'existence d'une instance au jour du scrutin ou de la possibilité d'en ouvrir une. S'il en est autrement la vacance a évidemment existé. Lorsqu'il y a une instance ouverte ou sur le point de s'ouvrir, il faut appliquer ce principe de

droit que, sous la réserve des droits acquis par des tiers (1), tout jugement rétroagit, quant à ses effets, au jour où le juge a été saisi, sauf les exceptions expressément prévues par la loi.

Or, en notre matière, la seule particularité que l'on ait à relever c'est en général, le droit pour le citoyen dont le mandat est douteux, de siéger provisoirement à l'assemblée.

Lors que le juge a rejeté la réclamation portée devant lui afin de faire maintenir le premier élu dans l'assemblée à laquelle il prétend appartenir, il reconnaît par là-même qu'au jour où l'instance s'est ouverte le siège que réclame ce citoyen était vacant et l'on est en conséquence fondé à soutenir que cette vacance existait au jour du dernier scrutin. Si donc de plusieurs candidats élus conseillers municipaux et invalidés par le juge du premier degré, quelques-uns seulement font appel de la décision de ce juge, la confirmation de leur invalidation prononcée par le juge d'appel, leur acquiescement à la décision du premier juge, au cours de l'instance d'appel, (2) entraînera la validation des opérations auxquelles le préfet aura fait procéder dans l'ignorance de ce recours, en vue de les remplacer tous.

Puisqu'il faut qu'une vacance existe il n'y a pas lieu de convoquer les électeurs si un candidat qui avait réuni les conditions numériques requises pour être élu n'a pas été proclamé par le bureau, par exemple par ce qu'il se trouvait dans un cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité,

1. Cette réserve permet de reconnaître la validité des délibérations de l'assemblée.

2. Il en serait autrement du décès, de la démission. Dans ces cas, en effet, le juge déclare qu'il n'y a pas lieu de statuer.

puisqu'il doit être considéré comme proclamé si aucun autre candidat ne l'a été à sa place, et comme faisant partie de l'assemblée tant qu'il n'a pas été invalidé par une décision du juge de l'élection (13 janvier 1893, *Pradelles* ; 24 février 1893, *Lédas*).

Les électeurs doivent-ils être convoqués dès qu'une vacance s'est produite ? Oui en général. Cependant, en matière municipale le législateur, en dehors de quelques cas exceptionnels, n'impose cette obligation au pouvoir exécutif que si la représentation de la commune est réduite dans une proportion telle que les intérêts locaux se trouvent compromis. Ainsi le pouvoir exécutif n'est tenu de convoquer les électeurs à l'effet de compléter les conseils municipaux que si ces assemblées sont réduites aux trois quarts de leur effectif (loi du 5 avril 1884, art. 42 ; Cpr. l'ancien art. 23 de la loi du 2 août 1875) ou que si la représentation d'une section électorale est réduite de moitié (loi de 1884, art. 42).

Le pouvoir exécutif n'est pas tenu d'attendre pour combler les vacances qui se produisent qu'elles aient atteint le maximum prévu par la loi (O. C. E. 21 juillet 1839, *Mansle* ; 24 février 1842, *Saint-Clément* ; 23 mars 1844, *Lamballe*) ; mais il est obligé lorsqu'il convoque le corps électoral de pourvoir à toutes les vacances.

Il n'est tenu d'ailleurs de faire cette convocation que si l'effectif se trouve réellement réduit dans les proportions prévues par la loi et non si, par des vacances éventuelles pouvant résulter notamment d'option (30 janvier 1^{er} mai 1885, *Angers* ; *Yorandes*), de démission, non encore définitive (10 juin 1893, *Adon*) ou d'invalidation d'élections contestées (21 novembre 1884, *Autry* ; 15 décembre 1888, *Neuilly-sur-Marne*), il peut se trouver réduit à ce minimum

(23 janvier 1885, *Jalognes* ; 1^{er} février 1889, *Hères*).

La vacance n'existe pas quand le bureau n'a pas proclamé un candidat qui aurait dû l'être si d'ailleurs il n'a proclamé personne à sa place (20 mars 1885, *Laruns*). Elle existe souvent, au contraire, dès l'instant qu'il y a non lieu à statuer sur une élection annulée par le juge du premier degré et soumise au Conseil d'Etat, avant même que la décision de ce tribunal ne soit intervenue.

Quant à l'exception à laquelle nous avons fait allusion, elle se rencontre toutes les fois qu'il est nécessaire de procéder à l'élection du maire et de l'adjoint au maire (art. 77 de la loi du 5 avril 1884. Cpr. loi du 22 juillet 1870, art. 3 et loi du 14 avril 1871 art. 9 § 4). En pareil cas le conseil municipal doit être complété même s'il n'existe qu'une vacance (12 juin 1885, *Châlons-sur-Marne* (1). Il en est ainsi, notamment, lorsque dans une commune sectionnée, les électeurs d'une section se sont systématiquement abstenus de se rendre au scrutin. Une nouvelle épreuve doit être tentée (24 juillet 1885, *Saint-Julien* ; 7 août 1885 *Mépieu*) mais elle est suffisante (9 janvier 1885, *Mimeuse*, 4 juin 1886, *Grayssas* ; 7 juin 1889, *Saint-Julien*).

Cette règle est absolue, son inobservation entraîne la nullité de l'élection de la municipalité (5 décembre 1884, *Haussonvillers et Ain-Tagron*).

Une fois les électeurs convoqués en vue de combler les vacances du conseil municipal pour permettre l'élection du maire ou celle de ses adjoints, il n'est pas nécessaire

1. Il n'y a point à pourvoir, avant l'élection des délégués sénatoriaux, aux vacances qui existeraient au sein du conseil municipal. La commission chargée de la préparation de la loi municipale a formellement repoussé un amendement qui tendait à rendre obligatoire le remplacement préalable des conseillers décédés ou démissionnaires (4 avril 1876, *Castelsarrazin* ; 3 janvier 1879, *Montpouillon*).

de surseoir à cette nomination si de nouvelles vacances se produisent postérieurement à la clôture du scrutin, même avant la proclamation des résultats (27 février 1885, *Montluçon*), autrement des démissions successives ou des refus immédiats du mandat (23 décembre 1884 *Saverdun*; 23 janvier 1885, *Trois*; 24 mai 1889, *Saint-Christophe*) entraîneraient l'ajournement indéfini de la constitution de la municipalité; à moins cependant que le conseil municipal ne soit réduit au trois quarts de son effectif (5 décembre 1884, *Saint-Urcisse*; 24 juillet 1885, *Bretenoux*. Cpr. 1^{er} et 29 juin 1889, *Tieste-Uragnoux* et *Saint-Jean d'Aulps*).

Quid si la vacance se produit après la convocation des électeurs mais avant le scrutin? Une interprétation rigoureuse de la loi conduit à décider qu'il convient de procéder à une nouvelle élection pour combler cette vacance (V. Morgand : *Loi municipale I. p. 406, 4^e éd.*). Nous hésitons cependant à nous associer à cette solution. Le législateur a voulu que le pouvoir exécutif ne pût faire procéder à la nomination de la municipalité par un conseil municipal incomplet au jour où le poste de maire et d'adjoint devient vacant. Dès l'instant que les électeurs sont appelés à combler les vacances qui existent à ce moment, la volonté du législateur se trouve pleinement satisfaite.

Aussi pensons-nous que l'administration ne serait pas obligée de combler la vacance qui se produirait entre la publication de l'arrêté préfectoral portant qu'il y a lieu de nommer un maire ou un adjoint et la convocation faite par l'ancien maire ou son remplaçant, à l'effet de faire procéder à l'élection du maire ou d'un adjoint au maire, et *a fortiori* la vacance qui se produirait postérieurement

au jour de la convocation adressée aux conseillers municipaux à l'effet de procéder à l'élection de la municipalité 24 novembre 1882, *Belpech*).

Cette question présente toutefois un intérêt pratique moindre qu'on serait tout d'abord tenté de le supposer. Les effets de la démission ne se produisant qu'après que celle-ci est devenue définitive et le préfet pouvant faire procéder à l'élection de membres de la municipalité avant d'accuser réception de la démission qui lui est adressée (21 novembre 1884, *Autry* ; 9 janvier 1885, *Cheragas* ; 15 décembre 1888, *Neuilley-sur-Marne*). Cet intérêt existe néanmoins lorsque la vacance résulte d'un décès ou d'une décision portant invalidation définitive d'un conseiller dont l'élection était contestée au jour de la convocation (1).

L'obligation de compléter le conseil municipal alors même que son effectif est supérieur aux trois quarts de l'assemblée communale s'impose-t-elle en cas de renouvellement intégral du conseil municipal ? En pareil cas l'élection du maire ou de l'adjoint suit à quelques jours de distance l'élection de l'assemblée communale et l'on peut dire que l'élection a été faite aussi bien en vue de permettre de procéder à l'élection de la municipalité qu'à celle de l'assemblée communale. Il en résulte qu'il ne sera pas nécessaire de combler les vacances qui pourraient se produire entre l'élection de cette assemblée et la convocation de ses membres en vue de nommer les maires et adjoints si toutefois l'effectif n'est pas réduit aux trois quarts. Il en est ainsi, notamment en cas de décès d'un conseiller (15 mai 1885, *Villefloure* ; 16 décembre 1892,

1. Les conseillers peuvent intentionnellement éviter de se rendre aux convocations afin de permettre à une démission de devenir définitive.

Saint-Martin-de-Ceuilly : 28 janvier 1893, *Chateau-Ponsen*).

Il en serait autrement si un acte administratif était intervenu dans l'intervalle : invalidation, démission d'office ou acceptation d'une démission. Les deux premières hypothèses se présentent assez rarement, la dernière est plus fréquente. Cet acte dont l'accomplissement n'était pas imposé dans un délai déterminé vient rompre le lien qui devait unir les élections de l'assemblée communale et celles de la municipalité (19 mai 1893, *Monzaury*).

L'option d'un conseiller élu dans deux communes ou dans deux sections de la même commune, n'étant pas en acte administratif, étant d'ailleurs un acte qui s'impose, puisqu'elle doit être faite dans un délai déterminé et qu'à défaut de décision prise par l'intéressé dans ce délai, elle est opérée par la loi elle-même, il convient de lui appliquer la règle formulée pour le cas de décès. (Cpr. 6 février et 8 mai 1885, *Loches* ; 30 novembre 1888, *Simone* ; 26 juillet 1889, *Maignelay*).

Tout notre raisonnement repose sur ce que, à la suite des élections auxquelles il a été procédé, le conseil municipal a été complet au moins pendant un instant de raison. Il serait donc inapplicable si les élections avaient eu lieu pour un nombre de conseillers inférieur à celui qu'il y avait à élire (17 juin 1893, *Tain*), si un premier tour ayant été insuffisant il n'avait pas été procédé à un second tour, si dans une commune sectionnée les électeurs d'une section s'étaient abstenus etc.

Quand il s'agit d'élections sénatoriales il faut procéder à de nouvelles élections de délégués lorsque le nombre des invalidés est supérieur à celui des suppléants élus, même si aucune élection de suppléant n'a

été annulée. La loi ne le dit pas expressément mais tel est évidemment son esprit.

Il faut une convocation spéciale toutes les fois qu'une nouvelle vacance se produit. Si donc un candidat qui a réuni toutes les conditions matérielles exigées pour être élu refuse immédiatement le mandat qui lui est conféré ou est invalidé par le juge de l'élection pour cause d'inéligibilité (1^{er} décembre 1888, *Long*), d'incompatibilité (9 février 1889, *Cravens* ; 24 mars 1893, *La-Haye-Fouassière*), de pression, corruption, etc., il ne peut être pourvu à son remplacement quel que soit le tour de scrutin (13 avril 1889, *La-Vallière*, 7 juin 1889, *Réouville*) par la proclamation du premier des candidats non proclamés (C. E. 7 février 1885, *Féron*), si même le candidat invalidé ou démissionnaire n'a été élu qu'au bénéfice de l'âge (12 avril 1889, *Laloubière*), ou si dans un premier tour le premier des candidats non proclamés a recueilli un nombre de voix supérieur à la majorité absolue des suffrages exprimés (Cpr. 24 mars 1893, *La-Haye-Fouassière*).

Cette règle souffre toutefois une exception lorsqu'il s'agit de l'élection du maire, des adjoints au maire et des délégués sénatoriaux. Si le citoyen appelé à remplir une de ces fonctions assiste à la séance au cours de laquelle il est élu il peut faire connaître immédiatement qu'il refuse le mandat dont ses collègues désirent l'investir et il est pourvu séance tenante, mais par un nouveau vote, à l'élection du maire, de l'adjoint ou d'un délégué (30 janvier 1885, *Bélanzac* ; 12 avril 1889 *Benassay*). Cette exception est plus apparente que réelle. En effet les conseillers municipaux n'ont pas été convoqués pour

procéder à un, deux ou trois tours de scrutin, mais pour nommer dans les formes légales, un maire, un adjoint ou un délégué sénatorial, et rien ne s'oppose, en général, à ce qu'il soit procédé séance tenante à des scrutins successifs jusqu'à ce que le but de la réunion soit atteint.

Pour qu'il en soit ainsi, il faut que l'intéressé ait refusé immédiatement le mandat qu'on a voulu lui conférer. Une nouvelle convocation serait donc nécessaire si par son fait personnel il avait laissé passer un laps de temps suffisant pour qu'il fût devenu impossible de procéder sans désenparer à un nouveau scrutin ; à plus forte raison s'il avait accompli un acte laissant supposer son acceptation, par exemple, si élu maire il avait présidé la séance dans laquelle a été nommé l'adjoint au maire. Le mandat accepté, même tacitement, ne peut prendre fin que dans les conditions normales : démission, révocation, etc., 27 mars 1885, *Visan*).

L'élection à laquelle il serait procédé sans nouvelle convocation en vue de remplacer le citoyen qui se trouverait dans ces conditions serait entachée de nullité et l'annulation devrait en être prononcée, non seulement si le premier élu déclarait revenir sur sa précédente résolution, et accepter définitivement le mandat qui lui a été conféré, mais encore si la démission maintenue était devenue définitive.

Le pouvoir exécutif doit donc, quelquefois, faire procéder aux élections en vue de combler les vacances qui existent. Il en est ainsi quand il s'agit de l'élection non seulement des corps élus, mais encore des magistrats élus : maires et adjoints. Il en résulte que la demande en dissolution du conseil municipal formée par

des électeurs ne fait pas obstacle à ce qu'il soit procédé à la constitution de la municipalité (18 décembre 1885, *Sainte-Urcisse*), car cette demande ne lie pas le gouvernement qui peut toujours la repousser.

Nous avons dit (p. 233) qu'il doit être procédé à de nouvelles élections avant que les vacances ne se soient produites en cas de renouvellement intégral de la représentation d'une circonscription, toutes les fois que ce renouvellement n'est pas effectué à la suite d'une dissolution de l'assemblée ou d'une démission en masse des représentants de la circonscription (1).

Les élections faites après l'expiration des pouvoirs des premiers élus ne seraient pas nécessairement nulles, puisque leur annulation ne ferait que perpétuer l'irrégularité. Toutefois, en ce qui touche les élections présentant un intérêt local, le juge pourrait trouver dans ce retard un juste motif de supposer qu'une atteinte a été portée à leur sincérité et les annuler. S'il s'agissait d'élections présentant un caractère d'intérêt général, le retard engagerait la responsabilité du gouvernement.

2. — *Dans quel délai les collèges électoraux doivent-ils être convoqués et réunis.*

Lorsqu'il s'agit de renouveler la représentation d'une circonscription à la suite de l'expiration normale du

1. Cette règle s'applique lorsqu'il s'agit de pourvoir à la présidence de la République que l'on prévoit devenir vacante par suite de l'expiration normale des pouvoirs du président en fonctions. (V. p. 260).

mandat des élus, la loi fixe elle-même la date de la convocation. Tantôt elle le fait expressément, c'est ainsi que le renouvellement des conseils municipaux doit avoir lieu le premier dimanche du mois de mai (loi du 5 avril 1884, art. 41); tantôt la détermination de la date des élections résulte de la date des élections qui servent de point de départ au renouvellement périodique. C'est ainsi que les conseillers généraux sont nommés entre la session d'avril et la session d'août, les conseillers d'arrondissement avant la première partie de la session ordinaire, et les sénateurs au début de l'année. En ce qui touche les députés la loi du 16 juin 1885 (art 6), non abrogée par la loi du 13 février 1889, impose au pouvoir exécutif l'obligation de réunir les électeurs dans les deux mois qui précèdent l'expiration de la législature. La prochaine assemblée aura donc vraisemblablement lieu entre la date de la clôture des listes : 31 mars 1898, et le 15 mai de la même année, date extrême du premier tour de scrutin (arg. des lois des 16 juin 1885, art. 6, et 22 juillet 1893 relative à la durée de la législature actuelle, et de la date de Pâques, 10 avril 1898).

Tous les représentants même ceux qui sont élus depuis quelques mois seulement, même s'ils l'ont été à la suite d'un renouvellement intégral de la représentation de la circonscription, sont soumis à la mesure générale du renouvellement périodique.

Lorsqu'il s'agit d'élections qui doivent être effectuées dans l'intervalle compris entre deux renouvellements périodiques, le pouvoir exécutif doit convoquer les électeurs

dans un certain délai à partir du jour où la vacance s'est produite. Ce délai varie avec chaque assemblée et avec les causes de la vacance.

Tout d'abord il peut y avoir lieu à un renouvellement intégral de la représentation d'une circonscription à la suite de la dissolution de l'assemblée.

Cette hypothèse ne se rencontre pas à l'égard des sénateurs.

La loi des 25-28 février 1875 (art. 5) modifiée par la loi du 14 août 1884, (art. 1^{er}), dispose qu'en cas de dissolution de la Chambre des députés les collèges électoraux sont réunis pour de nouvelles élections dans le délai de deux mois. Toutefois ce délai se trouverait abrégé si la présidence de la République devenait vacante pour une cause quelconque. En pareil cas, les collèges électoraux devraient être convoqués immédiatement (loi constitutionnelle des 16-18 juillet 1875). (V. p. 260).

Lorsque les conseils généraux sont dissous il faut distinguer selon que le décret de dissolution a été rendu au cours d'une session de la Chambre des députés ou dans l'intervalle de deux sessions. Dans le premier cas le législateur fixe lui-même la date de la nouvelle convocation (loi du 10 août 1871, art. 35); dans le second les électeurs doivent être réunis au plus tard le quatrième dimanche qui suit la date du décret de dissolution (Id. art 36).

La question présente peu d'intérêt pratique en ce qui touche les conseils d'arrondissement, aussi la loi ne prévoit-elle pas spécialement le cas où ces assemblées seraient dissoutes. Il y aurait donc lieu, semble-t-il, d'appliquer à cette hypothèse l'article 11 de la loi du 22 juin

1833 qui prescrit de convoquer les électeurs dans les deux mois de la vacance.

S'il s'agit de conseils municipaux, les électeurs doivent être réunis dans le délai de deux mois (loi du 5 avril 1884, art. 45), quelle que soit la cause de la dissolution, même lorsque cette dissolution résulte de la loi (Id. art. 9). Cette règle reçoit une exception. Il résulte en effet de la combinaison de la loi du 20 avril 1834 (art. 21) sur l'organisation municipale de la ville de Paris, et de la loi du 21 mars 1831 (art. 27) sur l'organisation municipale, qu'en cas de dissolution du conseil municipal de la ville de Paris, les électeurs doivent être convoqués et réunis dans un délai qui ne peut excéder trois mois.

Ces délais ne sont pas francs ; ils ont pour point de départ le jour de la dissolution.

Lorsqu'il y a lieu de combler des vacances individuelles résultant d'options, de démissions volontaires ou d'office, d'invalidations, de décès, les délais sont fixés de la manière suivante :

Le délai pour convoquer les électeurs sénatoriaux est de trois mois si la vacance résulte d'une démission, d'un décès ; d'un mois seulement, si elle résulte d'une option ou d'une invalidation (loi du 2 août 1875, art. 22 et 23 ; loi du 9 décembre 1884, art. 8.)

Le délai en matière d'élections législatives est toujours de trois mois (loi du 30 novembre 1875, art. 16) ; la question ne se pose plus pour le cas d'option à la suite d'élections simultanées, depuis la loi sur les candidatures multiples.

Les vacances qui se produisent dans les assemblées départementales doivent être comblées dans les trois mois

(loi du 10 août 1871, art. 22) pour le conseil général ; dans les deux mois (loi du 22 juin 1833, art. 11 et loi du 14 avril 1892) pour les conseils d'arrondissement.

C'est également dans un délai de deux mois qu'il doit être pourvu au remplacement des conseillers municipaux dans les cas énumérés ci-dessus (loi du 5 avril 1884, art. 40, 42). Toutefois le délai est réduit à un mois dans le cas où, pour permettre de nommer le maire ou les adjoints il serait nécessaire de procéder, pour la seconde fois, à des élections complémentaires (loi de 1884, art. 77).

Ce délai devrait même être réduit à quinze jours pour les élections complémentaires à effectuer à cette occasion pour la première fois (loi de 1884, art. 79). Nous n'insisterons pas sur le défaut d'harmonie qui existe entre cette disposition et celle qui précède. Nous renvoyons au paragraphe suivant, consacré à l'étude des délais qui doivent s'écouler entre le jour de la publication de l'acte de convocation et les élections, l'examen d'une difficulté que soulève l'application de ces textes.

Si les vacances se produisaient au sein du conseil municipal de Paris, le délai de convocation des électeurs serait également de deux mois (loi du 20 avril 1834, art. 21 et loi du 22 juin 1833, art. 11).

Ces délais comme ceux dont il a été parlé précédemment ne sont pas francs. Quand à leur point de départ, il faut distinguer.

En cas de décès cet événement marque le point de départ du délai. En cas d'option légale c'est l'expiration même du délai d'option. En cas d'option volontaire et en cas de démission c'est la notification de l'option, de la démission, au ministre de l'Intérieur lorsqu'il s'agit d'élections législatives, au préfet lorsqu'il s'agit d'élections locales (4 février 1881, *Sauxillonges*).

Lorsqu'à la suite de démissions collectives ou successives il y a lieu de procéder à la réélection de la totalité des membres de l'assemblée le délai a pour point de départ le jour où la dernière vacance s'est produite (arg. loi du 5 avril 1884, art. 45 ; C. E. 14 janvier 1887, *Géménos*), c'est-à-dire, en matière d'élections municipales, le jour où la dernière démission est devenue définitive conformément aux règles précédemment exposées.

Lorsqu'il s'agit de pourvoir à une vacance résultant d'une invalidation le point de départ du délai imparti au pouvoir exécutif pour réunir les électeurs est le jour de la notification au ministre de l'Intérieur de la décision du juge de l'élection (7 août 1885, *La-Batie-Montgascon* ; 14 février 1891, *Villebret*), ou s'il s'agit d'élections au conseil municipal ou au conseil d'arrondissement du jour où la décision du conseil de préfecture non frappée d'appel est passée en force de chose jugée.

Il en est de même lorsqu'un candidat ayant été invalidé par le juge du premier degré pour inéligibilité, incompatibilité, pression sur le corps électoral, etc., son concurrent demande à être proclamé en son lieu et place, et, sur le refus du juge du premier degré, porte sa demande devant le juge d'appel. Néanmoins le candidat invalidé n'ayant pas par hypothèse exercé de recours et le rejet de la réclamation de son concurrent étant certain, l'élection faite au cours de l'instance pour combler la vacance ne serait pas annulable (1). Cette dernière solution s'appliquerait également au cas où

1. Si le candidat invalidé l'avait été pour défaut de majorité et si son concurrent prétendait avoir recueilli un nombre de suffrages suffisant pour être élu il serait prudent d'attendre, pour convoquer les collègues

le juge du premier degré ayant, sur une demande d'annulation totale invalidé quelques-uns seulement des élus, le protestataire seul aurait fait appel afin d'obtenir l'annulation totale des premières opérations.

S'il se produit dans la même assemblée deux vacances devant être comblées dans des délais différents, les mêmes électeurs devant procéder à la fois aux deux élections par un même scrutin, il y a lieu de leur accorder, ainsi qu'au gouvernement, le délai le plus étendu (arg. loi du 30 juillet 1874, art. 2). Ces délais ne peuvent se trouver régulièrement augmentés par suite de cette circonstance que peu de temps avant leur expiration il surviendrait une décision emportant invalidation d'un élu et susceptible d'appel. Cependant en matière d'élections municipales le retard se trouvera régularisé si l'invalidé n'interjette pas appel et s'il est pourvu à de nouvelles élections, en vue de combler toutes les vacances dans le délai de deux mois à partir de la décision du juge du premier degré. Cette solution est inapplicable en matière d'élections aux conseils d'arrondissement puisque les nouvelles élections doivent avoir lieu dans le délai de deux mois et que l'invalidé a deux mois du jour de la notification de son invalidation pour se pourvoir devant le conseil d'Etat. Elle serait toutefois applicable à la suite d'un acquiescement exprès de l'invalidé à la décision du conseil de préfecture.

Il est fait exception aux règles qui précèdent lorsque les élections générales en vue de renouveler la représentation de la circonscription doivent avoir lieu à une

électoraux que le juge d'appel eût statué sur l'affaire. De même *a fortiori* si le conseil de préfecture avait proclamé un candidat au lieu et place de l'invalidé.

époque rapprochée, qui d'ailleurs ne dépasse jamais six mois. En pareil cas il n'est pas procédé aux élections partielles, même si la vacance résulte d'une invalidation (*non obstat* art. 40 de la loi de 1884). C'est ainsi qu'il n'est pas pourvu aux vacances qui se produisent au sein des assemblées législatives lorsque le renouvellement de la chambre doit avoir lieu dans un délai de six mois (loi du 2 août 1875, art. 23, modifié par la loi du 9 décembre 1884 art. 8 : Sénat ; loi du 16 juin 1885, art. 7 : Chambre des députés), ou des conseils généraux et d'arrondissement lorsque le renouvellement légal de la série à laquelle appartient le siège vacant doit avoir lieu avant la prochaine session ordinaire (lois des 10 août 1871, art. 22, et 14 avril 1892).

Une exception, analogue quoique moins absolue, se rencontre en matière municipale. Aux termes de la loi du 5 avril 1884 (art. 42 § 2), dans les six mois qui précèdent le renouvellement intégral, les élections complémentaires ne sont obligatoires qu'au cas où le conseil municipal aurait perdu plus de la moitié de ses membres. Il en serait de même alors que le conseil municipal ne serait pas réduit à la moitié de ses membres, si la représentation d'une section électorale était réduite de moitié (Id. art. 42 § 3). Il faudrait également compléter le conseil municipal dans les six mois qui précèdent le renouvellement intégral s'il y avait lieu de pourvoir au remplacement du maire ou d'un adjoint.

Ces délais, ne peuvent être dépassés, mais ils peuvent être réduits. Le pouvoir exécutif est toujours libre, lorsqu'il le juge utile de convoquer les électeurs au lendemain du jour où s'est produite la vacance. Si donc celle-ci résulte de l'invalidation d'un candidat prononcée

par le juge d'appel, le corps électoral peut-être réuni dès que la sentence a été lue à l'audience, alors même qu'elle n'aurait pas été notifiée au ministre et à plus forte raison à l'invalidé. De même, lorsque par suite d'un concours de circonstances, telles que le désistement d'un candidat, du recours par lui formé contre la décision du juge de première instance qui l'a invalidé, sa démission ou son décès, il n'y a pas lieu pour le juge d'appel de statuer sur ledit recours, il peut être procédé aux élections nouvelles dès que le désistement est parvenu au tribunal et qu'il en a été donné acte à l'audience, dès que la démission est devenue définitive, dès que le décès est survenu. La seule condition imposée au pouvoir exécutif c'est de pourvoir en même temps à toutes les vacances qui existent à ce moment.

En matière d'élections départementales ces délais peuvent se trouver nécessairement abrégés. Lorsque le renouvellement intégral d'une série doit avoir lieu il faut, en même temps qu'on procède à ce renouvellement, combler les vacances partielles qui se sont ouvertes dans la série non sortante, même si l'intervalle entre le jour où cette vacance s'est produite et celui du renouvellement de la série sortante est inférieur à deux mois. C'est la conséquence de la règle imposée au pouvoir exécutif de pourvoir à la fois à toutes les vacances existant au jour de l'élection (arg. loi du 30 juillet 1834, art. 2).

Nous avons passé en revue ce qui intéresse les assemblés élus, il nous reste à dire quelques mots des fonctionnaires élus par les assemblées : Président de la République, maires et adjoints aux maires.

Le Président de la République est nommé pour sept années (loi des 25-28 février 1875, art. 2) qui ont pour point

de départ la date de son entrée en fonctions. Lorsque celles-ci sont sur le point d'expirer il est procédé à son remplacement par le Congrès qui doit être réuni un mois au moins avant le terme légal des pouvoirs du président. A défaut de convocation la réunion a lieu, de plein droit le quinzième jour avant l'expiration de ces pouvoirs. (loi C^{lle} des 16-18 juillet 1875, art. 3). En cas de vacance de la présidence par décès ou pour toute autre cause (loi des 25-28 février 1875, art. 7), les deux chambres se réunissent immédiatement (loi des 16-18 juillet 1875 art. 3). Ce terme *immédiatement* doit s'entendre d'une manière raisonnable et non à la lettre. Il faut l'interpréter en ce sens que le Congrès doit être réuni aussitôt qu'il est matériellement et moralement possible de le faire sans porter atteinte à la sincérité du scrutin. Il faut qu'il s'écoule, entre l'événement qui a mis fin aux fonctions du président de la République et la réunion, un intervalle suffisant pour que les convocations parviennent aux députés et sénateurs absents de Paris et que ces représentants de la Nation aient le temps de se rendre au Congrès. Si donc cet événement survient dans l'intervalle de deux sessions le vœu de la loi est satisfait si le Congrès est réuni le surlendemain du jour où il s'est produit. S'il survient au cours d'une session la réunion du Congrès doit avoir lieu le lendemain au plus tard. En aucun cas, il n'est légalement nécessaire de réunir le Congrès le jour même où s'est produit l'événement. Bien plus une convocation trop hâtive pourrait présenter un caractère frauduleux de nature à faire suspecter la sincérité de l'élection et à autoriser la discussion de la légitimité des pouvoirs de l'élu.

Relativement aux maires et adjoints la loi du 5 avril 1884 ne prévoit expressément que les cas où il survient une vacance par suite d'invalidation, démission ou décès.

En cas de renouvellement intégral du conseil municipal il est pourvu immédiatement à la nomination de ces magistrats. En général le scrutin a lieu le dimanche qui suit immédiatement la proclamation des membres de l'assemblée communale.

Dans tous les autres cas, tels que démission, invalidation, etc, le conseil doit être convoqué pour remplacer l'ancien magistrat dans le délai de quinzaine (art. 79, loi de 1884) Ce délai n'est pas franc : il a pour point de départ le jour où s'est ouverte la vacance, à moins qu'il n'y ait lieu de procéder à des élections complémentaires. Dans ce cas le délai a pour point de départ le jour où a été proclamé le dernier conseiller municipal élu.

Quelle est la sanction de ces dispositions ? Nous n'avons rien à ajouter en ce qui concerne l'élection du président de la République, et de la Chambre des députés (en cas de renouvellement intégral), à ce que nous avons dit précédemment, sinon que leur inexécution met en jeu la responsabilité des ministres et peut soulever la colère des masses populaires. La mise en accusation des ministres, l'émeute, telle paraît être, hélas, la sanction dernière de la loi.

Leur violation n'entraîne pas nécessairement l'annulation des autres élections (Ch. dép. 28 décembre 1843 ; C. lég. 25 février 1861 ; C. E. 14 février 1891, *Villebret*). Cette annulation devrait toutefois être prononcée, si le retard apporté à la réunion des électeurs, avait eu pour but ou pour effet d'altérer la sincérité du scrutin, par exemple

en faisant voter les électeurs sur les listes d'une année au lieu de les faire voter sur les listes de l'année précédente (1), d'exclure un grand nombre d'électeurs en faisant procéder aux élections après le départ d'une grande partie des électeurs appelés hors de leur circonscription électorale, soit par leur profession qui les oblige d'émigrer chaque année pendant plusieurs mois à des époques déterminées, soit par les obligations du service militaire, appel des hommes de la classe, de la réserve, de l'armée active, ou de l'armée territoriale (7 août 1885, *La-Batie-Montgascon*).

3. — *Détermination du jour, du lieu de la durée du vote.*
Formes et délais.

Le pouvoir exécutif appelé à fixer le jour du vote doit le faire en tenant compte de trois éléments principaux.

1) Obligation de réunir les collèges électoraux dans les délais que nous venons d'étudier au paragraphe précédent;

2) Nécessité d'assurer le libre exercice du droit de suffrage à tous ceux qui en sont régulièrement investis ;

1. Toutefois même en ce cas le juge ne devrait pas nécessairement annuler l'élection. Cette liste que, par hypothèse nous supposons régulièrement dressée permet aux élections de reproduire exactement la volonté générale de la circonscription. Il devrait se montrer particulièrement indulgent s'il s'agissait d'un retard même volontaire de quelques jours et d'élections portant sur un grand nombre de conseillers (V. p. 149).

3) Obligation de porter la date du scrutin à la connaissance des électeurs un certain nombre de jours avant le vote.

a) — *Délai de réunion des électeurs.* — Nous n'avons rien à ajouter à ce que nous avons dit au numéro précédent, nous nous bornerons à insister sur ce point que les électeurs ne doivent pas seulement être convoqués mais encore réunis dans ces délais.

b) — *Conditions imposées au pouvoir exécutif.* — Nous abordons immédiatement l'examen des conditions générales qui s'imposent à l'administration chargée de convoquer les électeurs afin de permettre à tous les citoyens d'exercer leur droit de suffrage, afin d'assurer la sincérité du scrutin.

Les élections des membres des assemblées nationales ou locales, doivent avoir lieu un dimanche ; ce dimanche doit être aussi voisin que possible du jour de la clôture de la liste électorale, et choisi de telle manière que les électeurs ne soient pas empêchés de se rendre au scrutin.

Bien que les élections doivent avoir lieu un dimanche, le corps électoral pourrait être valablement convoqué un jour férié. L'intérêt de la question se présente lorsque les résultats du premier tour ont été proclamés deux ou trois jours après le vote. On peut craindre, en effet, que l'intervalle compris entre cette proclamation et le dimanche où le second tour devrait avoir lieu, ne soit pas suffisant pour porter à la connaissance des électeurs la nécessité de procéder à un second tour et les conditions de ce second tour.

Les motifs qui ont fait choisir le dimanche, obligent moralement le pouvoir exécutif à fixer le jour de l'élec-

fion à une époque de chômage des travaux agricoles et industriels, ou tout au moins à éviter dans la mesure du possible de le fixer à une époque où les populations locales se trouveraient empêchées de se rendre au scrutin par des travaux intéressant la richesse de la circonscription et ne pouvant être ajournés.

Pour des raisons de même nature, le gouvernement doit éviter de placer les élections au cours des sessions des assemblées élues.

On sait que la présence d'un citoyen sous les drapeaux le prive *ipso facto* du droit de voter. Les autorités militaires et civiles doivent donc se concerter en vue de permettre aux hommes de la réserve et de l'armée territoriale de se trouver dans leurs foyers à l'époque des élections, soit en reculant ou accordant des sursis d'appel, soit en renvoyant des hommes par voie de libération anticipée (1). De pareils sursis ou libérations, lorsqu'ils ont un caractère général, c'est-à-dire s'appliquent sans distinction à tous les électeurs d'une circonscription, ne sauraient être considérés comme des manœuvres ayant eu pour but ou pour effet d'altérer le scrutin.

L'expérience démontre que trop souvent appelés les électeurs désertent les urnes. Comme le fait observer J.-J. Rousseau (*Cont. soc.* III, ch. 4) on ne peut imaginer que le peuple soit constamment assemblé pour vaquer

1. Une application de ces principes a été faite lors du dernier renouvellement des conseils municipaux ainsi qu'il résulte d'une circulaire du ministre de l'Intérieur en date du 13 mai 1892, que nous reproduisons ci-dessous : *Sur ma demande, M. le Ministre de la Guerre vient de prescrire à tous les commandants de corps d'armée et gouverneurs militaires d'accorder des sursis de vingt-quatre heures aux officiers territoriaux convoqués pour le 15 mai qui sont conseillers municipaux et comme tels appelés à prendre part à l'élection des maires et adjoints.*

aux affaires publiques. Néanmoins, afin d'assurer la sincérité du scrutin et d'éviter les erreurs qui y portent atteinte, le législateur proscrit la simultanéité dans la même circonscription d'élections d'ordres différents. Jusqu'à ces dernières années les élections générales aux conseils généraux et d'arrondissement avaient lieu le même jour dans les mêmes cantons. Malgré le soin de l'administration les électeurs se trompaient, déposaient dans l'urne du conseil général le bulletin portant le nom de leur candidat au conseil d'arrondissement, et réciproquement ; les scrutateurs, de leur côté, faisaient des attributions erronées des bulletins ainsi égarés. Il y avait là une double cause d'erreur qui souvent dénaturait complètement les élections et entraînait l'annulation, le juge ne pouvant apprécier dans quelle mesure les résultats en avaient été altérés. La loi du 23 juin 1892 a tenté de modifier cet état de choses en réduisant la durée du mandat de certains conseillers d'arrondissement.

D'un autre côté il convient de tenir compte de l'influence des élections d'ordres différents les unes sur les autres. Lorsque dans le cours de la même année il doit être procédé au renouvellement général de plusieurs représentations de la même circonscription il semble qu'il faille donner la priorité aux élections municipales. Cela résulte de la loi du 5 avril 1884 qui a placé la date de ces élections au premier dimanche de mai, c'est-à-dire presque au lendemain de la clôture des listes électorales. D'un autre côté ces élections ont une importance capitale au point de vue de la nomination des sénateurs. Elles ont également une influence morale indéniable à l'égard des élections départementales et même des élections législa-

tives. C'est pourquoi si l'on combine cette exigence avec la nécessité de faire élire les députés sur les listes les plus récentes et par conséquent après le délai de vingt jours qui suit la clôture des listes électorales, de ne pas troubler par les luttes électorales les travaux des conseils généraux dans leur session de Pâques (session qui s'ouvre le second lundi après Pâques), et de ne pas entraver la convocation des hommes de la réserve de l'armée active et de l'armée territoriale qui sont généralement appelés à la fin du mois d'avril et au commencement du mois de mai, on est amené à penser que les élections pour le prochain renouvellement de la Chambre des députés auront lieu les dimanches 15 et 29 mai 1898 (Cette année, Pâques tombe le 10 avril).

Les élections départementales ont lieu ensuite et de manière que l'assemblée soit constituée lors de l'ouverture de la session budgétaire d'août. Pour éviter que des vacances ne se produisent en trop grand nombre dans l'intervalle, il convient de ne faire procéder à ces élections que peu de temps avant l'ouverture de session. Toutefois aujourd'hui que la vérification des pouvoirs appartient au conseil d'Etat, il faudrait, semble-t-il ne plus attendre, à la fin du mois de juillet. Les assemblées départementales auraient en effet plus d'autorité si elles étaient composées de membres dont l'élection ne serait plus, sauf en très petit nombre, l'objet de contestations. Avec le système actuel il n'est pas rare de rencontrer des départements où les élections de tous les nouveaux élus sont contestées. Quelle autorité ces conseillers peuvent-ils avoir dans l'assemblée, quelle autorité l'assemblée elle-même peut-elle avoir au regard des élec-

teurs du département dont elle administre les finances (1) ?

Lorsqu'il doit être procédé à des élections d'ordres différents telles que les élus ne peuvent cumuler les mandats, il convient de faire procéder d'abord à l'élection la plus importante afin d'éviter les démissions des candidats élus aux deux assemblés, et de nouvelles convocations des électeurs.

L'inobservation de ces règles, de celles mêmes qui sont expressément écrites dans la loi, comme l'obligation de réunir les électeurs un dimanche, d'éviter la simultanéité des élections, etc., ne serait pas de nature à entraîner à elle seule la nullité des opérations. Pour qu'une sanction aussi rigoureuse pût être appliquée, il faudrait qu'il résultât des circonstances de la cause qu'elle a eu pour but ou pour effet d'altérer la sincérité du scrutin en éloignant de l'urne un nombre relativement considérable d'électeurs.

c) — *Formes et délais de la convocation.* — Il est nécessaire que les électeurs connaissent quelques jours à l'avance la date des élections afin de pouvoir choisir leur candidat, de précipiter ou de retarder des voyages qui les tiendraient éloignés de leur domicile électoral. Il faut cependant qu'ils ne soient pas convoqués trop longtemps à l'avance, car l'acte de convocation indique le nombre des représentants à élire et, si l'intervalle entre la date de l'acte de convocation et la réunion des électeurs était

1. Elus plus tôt les conseillers généraux du département ou d'arrondissement pourraient étudier avec soin et d'avance à l'aide des renseignements que fournissent les bureaux des préfectures les questions qui intéressent le département, l'arrondissement, et dont ils ignorent, trop souvent, les détails et les difficultés d'exécution lorsqu'ils sont appelés à prendre à leur égard une décision au sein de l'assemblée, après une discussion nécessairement très courte.

exagéré de nouvelles vacances pourraient se produire.

Deux questions doivent être résolues tout d'abord ; quelle est l'autorité compétente pour convoquer les électeurs ; dans quelles formes la convocation doit-elle être portée à la connaissance des électeurs.

Qui peut convoquer ?

Trois autorités se trouvent désignées, ce sont le chef de l'Etat, le préfet, et le maire, c'est-à-dire les autorités auxquelles appartient le pouvoir réglementaire.

Au chef de l'Etat appartient le droit de convoquer les collèges électoraux appelés à élire les sénateurs, les députés les conseillers de département et d'arrondissement, les délégués sénatoriaux (lois des 2 août 1875, 9 décembre 1884 ; 30 décembre 1875, art. 1 § 3 ; 30 novembre 1875 ; 10 août 1871).

C'est au contraire le préfet qui convoque les collèges qui doivent élire les conseils municipaux (loi du 5 avril 1884, art. 15) et le maire qui convoque les conseillers municipaux en vue de faire procéder à l'élection de la municipalité. Plus exactement dans ce dernier cas la convocation est faite par le maire s'il s'agit de procéder à l'élection des adjoints, par le premier adjoint ou le conseiller municipal inscrit le premier au tableau à défaut de maire et d'adjoint s'il s'agit de procéder au remplacement du maire seul ou du maire et d'un ou plusieurs adjoints. Toutefois en cas de renouvellement intégral des conseils municipaux la convocation est faite par le citoyen qui aurait eu qualité pour le faire à la veille des élections effectuées pour ce renouvellement intégral. Ce sera donc d'abord l'ancien maire (loi du 5 avril 1884, art.

81 ; C. E. 1^{er} mai 1885, *Besouce*), à son défaut s'il est dé-cédé, suspendu, révoqué, démissionnaire ou invalidé, la démission ou l'invalidation étant devenue définitive, l'ad-joint et à défaut le conseiller municipal inscrit le premier sur le tableau de l'assemblée communale.

Quelle sera l'influence sur le sort des élections de con-vocations faites par un fonctionnaire incompétent ?

Il faut distinguer selon que la convocation émane d'un fonctionnaire inférieur à celui qui serait compétent ou d'un fonctionnaire supérieur, et, dans le premier cas, faire une nouvelle distinction.

Le fonctionnaire compétent a ratifié l'acte de son su-bordonné. Le juge devra rechercher dans les circonstan-ces de l'affaire si le scrutin a pu se trouver altéré par la substitution d'une autorité à l'autre et n'annuler les opé-rations électorales subséquentes que si le scrutin ne lui paraît pas sincère. C'est ce qui se produira notamment si la ratification a été postérieure au scrutin, ou si, anté-rieure, elle n'a été portée à la connaissance des élec-teurs que peu de temps avant le vote de telle sorte qu'un nombre relativement important d'électeurs se sont abs-tenus.

Si le fonctionnaire compétent n'a pas ratifié l'acte de son subordonné, ce qui sera particulièrement manifeste s'il attaque les élections pour ce motif, une nouvelle dis-tinction s'impose.

Il est des cas où l'élection doit avoir lieu à une date fixée par la loi elle-même, par exemple en matière muni-cipale, le renouvellement intégral est fixé au premier dimanche de mai (1), d'autres fois les collèges électo-

1. Même dans ce cas les électeurs doivent être régulièrement convoqués.

raux doivent être réunis dans un délai qui, aux termes de la loi, ne peut excéder un certain laps de temps. Si l'agent inférieur, à défaut d'actes du fonctionnaire compétent, a convoqué les électeurs à la date légale ou à la date extrême des délais de la loi, s'il a fait en un mot ce que son supérieur aurait dû faire les élections nous semblent inattaquables pour ce motif.

Mais il en serait autrement si la convocation avait été faite dans d'autres conditions. Le juge serait fondé à présumer que l'acte intervenu a eu pour but ou tout au moins pour effet, d'altérer la sincérité du scrutin en éloignant de l'urne un certain nombre de citoyens, en donnant pour base au scrutin un nombre inexact d'électeurs.

Que décider lorsque la convocation ayant été faite par le fonctionnaire compétent, la date de la réunion est modifiée par une nouvelle convocation émanant du fonctionnaire inférieur? La même solution, l'annulation des opérations, s'impose si les électeurs ne se sont pas rendus à la première convocation, même s'ils ont été réunis dans l'intervalle des délais de la loi et sans distinguer si la date du scrutin a été avancée ou reculée, même si l'agent inférieur est compétent pour procéder de son propre mouvement à la publication de la date d'un second tour de scrutin (26 décembre 1884, *Ciamanacce*; 9 janvier 1885, *Scata*; 13 février 1885, *Pruno*). (V. p. 184).

Qu'arrivera-t-il si les électeurs ont été convoqués par un fonctionnaire supérieur au fonctionnaire compétent et ayant d'ailleurs qualité pour convoquer les électeurs à des scrutins d'un autre ordre? Aucune ratification n'est possible, le juge est en conséquence fondé à voir dans cette convocation un acte de pression administrative de

nature à altérer la sincérité du scrutin, et à prononcer l'annulation des opérations (7 juin 1889, *Vors*). Au surplus il n'y a aucune distinction à faire selon qu'il s'agit d'une première ou d'une seconde convocation, la première n'ayant pas donné de résultat (3 avril 1889, *Coudes-Montpayroux*).

Est-ce à dire que l'administration soit désarmée en présence d'un fonctionnaire qui refuserait de convoquer les électeurs à l'effet d'ajourner les opérations jusqu'au jour où les circonstances lui paraîtraient favorables au succès de telle ou telle candidature ? Toujours le fonctionnaire supérieur peut exercer à son égard des mesures disciplinaires : suspension, révocation. Quelquefois même il peut se substituer à la condition de le faire dans des formes déterminées. C'est ainsi que le préfet peut nommer un délégué spécial chargé de convoquer les conseillers municipaux en vue de faire procéder à la nomination du maire et des adjoints, lorsque les membres de la municipalité qui devraient le faire s'y refusent. (24 juillet 1885, *Bretenoux* ; 7 juin 1889, *Vors*). Mais cette substitution est subordonnée à la nécessité d'une mise en demeure préalable (loi du 5 avril 1884, art. 85).

Le fonctionnaire compétent est tenu de convoquer les électeurs non seulement dans les délais de la loi, délais que nous avons étudiés, mais encore dans un délai qui lui est fixé par son supérieur hiérarchique. Qu'arriverait-il s'il convoque les électeurs dans le délai de la loi, mais après l'expiration du délai qui lui est imparti par son supérieur ? La question ne présente un intérêt pratique que pour les élections des maires et adjoints. Cette irrégularité n'entraînerait pas par elle-même la nullité de l'élection, car nulle part la loi ne donne au fonctionnaire

dont il s'agit le droit de limiter l'action de son subordonné. Le juge pourrait toutefois puiser dans les circonstances de la cause une présomption de fraude de nature à entraîner l'annulation des élections.

Ajoutons que les membres de la même administration, préfectorale, ou municipale, ne peuvent être considérés, en notre matière, l'un par rapport à l'autre, comme des agents subalternes. En conséquence l'adjoint ne peut convoquer les électeurs à la place du maire si celui-ci n'est pas empêché, alors même qu'il y serait invité par le préfet ou le sous-préfet par suite de l'inertie du maire (10 juin 1893, *Adon*) (1). A plus forte raison la convocation serait-elle sans valeur et entraînerait-elle l'annulation des élections si elle avait été faite par un conseiller municipal sans qualité (5 avril 1889, *Coudes-Montpayroux*).

Dans quelles formes les électeurs sont-ils convoqués ?

La publication de la convocation des collèges électoraux peut avoir lieu de trois manières : par écrit individuel adressé à chaque électeur, c'est ce qui a lieu pour les élections des sénateurs, des maires et adjoints et des délégués sénatoriaux : les électeurs reçoivent à leur domicile une lettre ou un télégramme leur faisant connaître le jour, la date, le lieu, le motif de la réunion.

D'autres fois, lorsqu'on doit toucher un grand nombre d'électeurs la publication a lieu par voie d'affiches, c'est ce qui se rencontre dans les élections à la Chambre

1. Il en résulte que si le maire est présent le préfet peut nommer un délégué en vertu de l'article 85 de la loi de 1884, sans mettre l'adjoint en demeure de procéder à l'acte que le maire refuse d'exécuter et que l'adjoint ne peut accomplir qu'en cas d'empêchement du maire.

des députés, aux conseils départementaux et municipaux.

Parfois les électeurs sont avertis en outre par des publications orales faites à son de cor ou de caisse. Ce mode de publication est particulièrement utile lorsque des changements sont apportés aux dispositions d'un arrêté de convocation et plus souvent encore lorsqu'il s'agit de convoquer les électeurs à un second tour de scrutin.

Enfin les actes de convocation sont mentionnés dans certains documents administratifs, tels que les recueils des actes administratifs du département, les registres des délibérations du conseil municipal.

Quelle est la sanction des dispositions relatives à la publication des actes portant convocation des électeurs?

Ces dispositions sont applicables aussi bien quand il s'agit d'un second que d'un premier tour (30 mars 1889, *Cadix* : 10 juin 1893, *Montferron-Plavis*), d'une seconde ou troisième convocation que d'une première.

En second lieu, la publication à son de caisse et l'insertion au recueil des actes administratifs ne sont imposés par aucune loi et, par suite, le défaut de recours à ces modes de publication ne saurait entraîner, l'annulation des élections, qui, *a fortiori* ne pourraient être utilement attaquées pour la seule raison que ces modes de publication ont été employés tardivement (8 mars 1889, *Souligné-sous-Vallier*). Toutefois si ces publications devaient suppléer l'affichage auquel il n'aurait pas été procédé, il y aurait lieu d'appliquer, dans la mesure du possible, les règles relatives à l'affichage.

Les arrêtés préfectoraux et municipaux portant convocation des électeurs doivent être affichés un certain

nombre de jours avant l'élection. Il appartient au préfet, au maire de faire apposer les affiches en des lieux et en nombre tels que tous les électeurs puissent avoir connaissance, en temps utile de la réunion. L'insuffisance de cette publication est une question de fait que le juge de l'élection tranchera souverainement. Nous ferons seulement observer qu'il a été jugé que l'affichage à la mairie ait été suffisant (27 mars 1885, *Thoré*), bien que la commune comptât des agglomérations éloignées du bourg chef-lieu et que le nombre des abstentions eût été relativement considérable* 22 février 1889, *Portes*). Il convient en [effet de rechercher si les abstentions sont la conséquence de l'ignorance du corps électoral ou résultent de la manœuvre d'une catégorie d'électeurs qui se sont abstenus de parti pris, dans l'espoir de faire avorter des opérations dont le résultat ne leur paraissait pas favorable à leurs candidats.

Dans quels termes les affiches doivent-elles être rédigées ? La loi n'exige l'emploi d'aucun terme sacramentel. La convocation sera donc suffisante si l'affiche est un extrait du procès-verbal des opérations du premier tour de scrutin portant toutefois qu'il sera procédé, à une date et à une heure déterminées, à un second tour de scrutin (27 mars 1885, *Thoré*). La seule indication qu'il sera procédé à un second tour serait insuffisante (30 mars 1889, *Cadix*). Ces deux arrêts permettent de déduire la règle dont doivent s'inspirer les rédacteurs des arrêtés de convocation et des affiches. Après avoir visé les actes législatifs et réglementaires ainsi que les décrets en vertu desquels la convocation est faite, ils doivent mentionner tout au moins le jour, l'heure, la durée du scrutin, le local dans

lequel se réuniront les électeurs, le nombre des représentants à élire. Ils doivent également faire connaître s'il s'agit d'un premier ou d'un second tour.

Les affiches doivent être rédigées, comme tous les actes officiels émanant du gouvernement français, en langue française. Des élections ne sauraient être invalidées pour ce seul motif que la convocation aurait été faite, d'ailleurs en temps utile, en langue française alors qu'antérieurement elle l'était dans l'idiome du pays (9 mars 1889, *Querrien*).

La convocation par voie d'affiches se comprend et s'explique toutes les fois que l'assemblée électorale comprend un nombre de membres trop élevé pour qu'il soit possible d'adresser des convocations individuelles. Lorsque le collège électoral est restreint, la préférence doit être donnée à ce dernier mode le seul qui touche certainement l'électeur. Aussi est-ce celui qui est usité lorsqu'il s'agit de nommer les sénateurs, les maires et adjoints, les délégués sénatoriaux.

A la vérité la loi prescrit bien dans ces cas encore d'apposer des affiches (loi du 5 avril 1884, art. 77 et 48), mais celles-ci ont pour but, non pas d'inviter les électeurs à se rendre au scrutin, mais de faire connaître aux citoyens non électeurs la date et le lieu du scrutin, de leur permettre de s'y rendre et de présenter au juge les réclamations qu'ils croiraient devoir formuler contre les opérations. Cet affichage peut donc avoir lieu tardivement sans porter atteinte à la validité de celles-ci (13 février, 11 décembre 1885, *Villefranche, Erches*).

De même la loi prescrit parfois de mentionner la convocation au registre des délibérations du conseil municipi-

pal. C'est là encore un mode de publication qui intéresse particulièrement la masse des citoyens non électeurs et l'on ne saurait imposer, surtout dans les petites communes où les agents municipaux font défaut, l'obligation d'insérer, sous peine de nullité des opérations, ces arrêtés sur le registre des délibérations, dans les délais impartis pour les convocations individuelles, (20 novembre 1885, *Jabreilles*).

Au contraire la convocation individuelle est rigoureusement exigée (loi du 5 avril 1884, art. 48). Elle doit être adressée à tous les membres du collège électoral et elle doit leur parvenir avant l'expiration des délais de la loi.

A tous les membres du collège électoral, c'est-à-dire, s'il s'agit de conseillers municipaux, à tous les conseillers qui font définitivement ou temporairement partie de l'assemblée communale, par conséquent à ceux qui ont été proclamés, alors même que leur élection serait contestée (16 janvier 1885, *Saint-Martin-de-Villeneuve* ; 29 mars 1889, *Ayros-Arbouix*), si elle n'a pas été définitivement annulée (1^{er} février 1889, *Héres*), mais non aux candidats qui ont été proclamés en leur lieu et place par le conseil de préfecture tant que la décision de ce tribunal n'est pas passée en force de chose jugée (25 janvier 1889, *Morsancourt*) (1) ; à ceux encore qui ont donné leur démission tant que cette démission n'est pas devenue définitive (8 mai 1885, *Béruges* ; 15 décembre 1888, *Neully-sur-Marne* ; 25 mai 1889, *Revel*).

S'il s'agit d'élections sénatoriales la convocation doit être adressée à tous les électeurs, au délégué élu et acceptant dont l'élection n'a pas été invalidée par le conseil

1. C'est en ce qui concerne les délégués sénatoriaux.

de préfecture, au délégué proclamé au lieu et place d'un délégué proclamé par le bureau, ou à défaut au suppléant, enfin aux électeurs de droit, même si leur élection comme députés, sénateurs, etc., est contestée.

Si par erreur ou scrupule du bureau le candidat qui a recueilli un nombre de suffrages suffisant pour être élu n'a pas été proclamé, aucun candidat ne l'ayant d'ailleurs été en son lieu et place, il doit être convoqué comme s'il l'avait été. Le droit de l'élu découle, en effet, non de la proclamation, mais de la volonté du corps électoral rendue publique par les mentions du procès-verbal (22 avril 1893, *Polminhac*). (V. même chapitre, Sect. II, art. II, § 2).

Quid si un électeur n'a pas été convoqué ?

La solution de cette question n'est pas toujours la même. Dans les élections sénatoriales où le collège électoral est composé de plusieurs centaines d'électeurs l'irrégularité d'une convocation n'est pas, en général, de nature à influencer sensiblement sur les résultats des opérations, d'autant plus que les électeurs peuvent se concerter dans l'intervalle des scrutins dans des réunions publiques où les candidatures sont présentées et discutées. C'est en ce sens que paraît formée la jurisprudence du Sénat (20 mai 1892, *él. de M. Saint-Prix*).

Il en est autrement de l'élection des maires, adjoints et délégués sénatoriaux. Dans tous ces cas, le vote a lieu en petit comité, la présence ou l'absence d'un seul conseiller peut avoir une grande influence sur le sens du vote, non seulement à raison de son suffrage personnel, mais aussi par suite de l'influence qu'il peut exercer sur ses collègues, de la position de sa candidature. Aussi le fait que la convocation n'aurait pas été adressée à un seul

conseiller suffit-elle pour entraîner la nullité de l'élection, quand bien même l'élu aurait été proclamé à une très forte majorité (22 mars 1889, *Saint-Julien-le-Pèlerin* ; 28 février 1890, *Corrano* ; 19 novembre 1892, *Gannay-sur-Loire*). Ce vice est tellement grave que le conseil d'Etat a annulé une élection de la municipalité à laquelle tous les conseillers municipaux avaient été convoqués parce que l'un de ces conseillers, dont l'élection était d'ailleurs contestée, avait été à tort invité par le sous-préfet à s'abstenir de se rendre au scrutin (21 janvier 1893, *Rainecourt*).

Ce tribunal a poussé la rigueur jusqu'à décider que le défaut de convocation doit entraîner l'annulation du scrutin même si les conseillers non convoqués ont assisté à la séance. On ne saurait dire en pareil cas que cette nullité doit être prononcée parce que les conseillers même régulièrement convoqués ont pu ne pas se présenter sachant qu'un ou plusieurs de leurs collègues non convoqués pouvaient ne pas assister à la réunion et par suite rendre le scrutin nul. On ne saurait non plus, semble-t-il, invoquer les raisons générales exposées plus haut. Où donc trouver la cause de cette rigueur ? Si l'on conçoit que le vote d'un absent soit de nature à modifier le sens du scrutin il n'en est plus de même lorsque tous les membres de l'assemblée communale assistent à la séance. Une seule raison paraît expliquer la jurisprudence du conseil d'Etat et encore nous demandons-nous si elle est bien de nature à en justifier la rigueur. La convocation faite en temps utile ouvre officiellement la période électorale, les candidats peuvent briguer les suffrages de leurs collègues. Cette raison qui aurait une incontestable valeur s'il s'agissait d'un corps électoral nombreux en paraît totalement dé-

nuée en notre matière. En réalité la brigue s'exerce dès que le poste d'adjoint ou de maire est vacant, dès que les journaux ont fait connaître qu'il sera prochainement procédé à l'élection de sénateurs. Dès ce moment les conseillers municipaux recherchent le nom sur lequel ils porteront leurs suffrages.

Si nous comprenons bien la loi du 5 avril 1884, elle ne dit pas (art. 48) que toute délibération sera nécessairement nulle dès l'instant que l'un des conseillers n'aura pas reçu une convocation individuelle, elle prescrit seulement des mesures telles qu'il soit à peu près impossible aux conseillers d'ignorer la réunion. Elle veut que les conseillers assistent aux séances de l'assemblée communale et, par suite, elle prescrit la convocation individuelle qui touche nécessairement l'intéressé. Si les dispositions légales qui régissent cette matière devaient être exécutées sous peine de nullité, il faudrait décider que la loi prescrivant la notification à domicile (loi de 1884, art. 48 ; C. E., 16 mars 1894, *Newy-Saint-Sépulchre*), — notification qui peut ne pas toucher l'intéressé s'il est absent ou, s'il ne se rend pas à ce domicile qui peut être distinct de son habitation à l'époque de la convocation, — celle-ci ne pourrait pas lui être régulièrement faite à lui-même hors de son domicile. Cependant personne, croyons-nous, n'ose aller jusque là. Bien plus la loi prescrivant de faire la convocation par écrit, il faudrait décider qu'une convocation orale est irrégulière. Le conseil d'Etat a cependant validé les convocations verbales (23 janvier 1885, *Cannezac* ; 18 mai 1889, *Tinchebray*). On peut dès lors se demander pourquoi on ne considérerait pas comme suffisamment convoqués les conseillers qui assistent à la séance dont la date, l'heure et le motif ont été affichés au lieu ordinaire des publications officiel-

les. La présence de tous les conseillers à la séance est, semble-t-il, la meilleure preuve que le vœu de la loi a été rempli. Enfin lorsque, ainsi que nous le supposons, les affiches ont fait connaître en temps utile le but de la réunion, il n'y a aucune surprise, le débat qui peut précéder le vote (en séance s'il s'agit de l'élection de la municipalité, hors séance s'il s'agit de la nomination de délégués sénatoriaux) est suffisant pour faire éclore les candidatures et motiver les votes au cas où, depuis l'existence de la vacance, les intéressés ce qui est fort improbable, ne se seraient pas préoccupés de cette élection. Tel paraît bien être d'ailleurs l'esprit de la loi puisqu'elle permet d'abréger les délais de convocation de façon à limiter à quelques heures ce que l'on pourrait appeler la période électorale et même aussi, semble-t-il, la manière de voir du conseil d'Etat dont la jurisprudence aurait peut-être une tendance à se modifier, si nous en jugeons par une décision récente qui a approuvé l'abréviation des délais faite télégraphiquement par le préfet, postérieurement à l'envoi tardif des lettres de convocation (V. 3 mars 1893, *Pontcharra*).

Nous avons supposé jusqu'ici que si la convocation avait été irrégulière, cependant les conseillers avaient été prévenus par les affiches du jour, de l'heure, du but de la réunion et s'y étaient rendus et nous avons essayé de démontrer qu'en pareil cas il y aurait lieu de valider l'élection de la municipalité, des délégués sénatoriaux. Nous croyons qu'il faudrait décider de même si, à défaut d'affiches, les conseillers municipaux avaient pu avoir connaissance de la convocation par une consultation du registre des délibérations du conseil ou elle aurait été inscrite.

Que décider si les affiches n'ayant pas été apposées, si

la convocation n'ayant pas été insérée au registre des délibérations, les conseillers n'ayant d'ailleurs été convoqués ni par écrit ni verbalement, tous ont cependant assisté à la séance annoncée tardivement, par exemple à son de caisse. Nous inclinons à nous prononcer dans ce cas encore dans le sens de la validité des élections ; le vœu de la loi est rempli puisque tous les conseillers sont présents, la surprise n'est pas possible, en général, et le législateur désire le maintien des élections dès l'instant qu'elles sont sincères.

Toutefois une réserve doit être apportée à la doctrine que nous venons de défendre. Il peut arriver, surtout dans les grandes villes, que la vacance et la convocation soient portées à la fois à la connaissance du corps électoral. Si la convocation est irrégulière, les conseillers n'ont pu faire leur choix ni se présenter au choix de leurs collègues. Pour éviter toute surprise les conseillers non convoqués régulièrement, et cependant informés du jour de la séance, peuvent s'y rendre pour faire remarquer que n'ayant pas été régulièrement convoqués ils ne prennent pas part au scrutin et font leurs réserves quant à la validité des opérations auxquelles il serait procédé. S'il était passé outre à ces observations l'élection devrait être annulée (1).

La rédaction des affiches et des lettres de convocation n'est pas soumise à des formes sacramentelles, il suffit qu'elles fassent connaître la date, l'heure, le lieu, le but

1. Cette manière d'agir de la part des conseillers irrégulièrement convoqués nous paraît préférable à celle qui consiste à ne pas se rendre à la séance. Ils évitent ainsi qu'un candidat ne soit proclamé et ne conserve pendant les délais d'instance et d'appel le mandat qui lui aurait été irrégulièrement conféré.

de la réunion. Toutefois les lettres qui convoquent les délégués sénatoriaux élus sont disposées sur des formules imprimées conformément à des modèles dressés par le ministre de l'intérieur en vue de faciliter la liquidation et le paiement des indemnités de déplacement qui peuvent être réclamées en vertu de l'article 17 de la loi du 2 août 1875 ; de plus lorsque la lettre est adressée à un suppléant elle doit porter le même numéro que celle qui a été adressée au délégué.

Le but de la réunion c'est-à-dire, s'ils'agit d'élire un sénateur, un député, un maire, etc., doit être indiqué.

L'absence de cette indication a été jugée suffisante pour entraîner la nullité de l'élection du maire (20 février 1885, *Carchaix* : en l'espèce la convocation faite à la suite d'un renouvellement des conseils municipaux invitait les conseillers à se réunir le dernier jour du délai imparti par le préfet à l'ancien maire pour faire procéder à la nomination de la nouvelle municipalité, et portait qu'il serait procédé à l'installation du conseil municipal, bien qu'aujourd'hui cette installation ne soit plus soumise aux cérémonies dont elle était autrefois entourée ; 13 avril 1889, *Ossis* ; 4 août 1893, *Sainte-Marie-Siché*). Nous pensons qu'ici comme précédemment il faudrait valider les élections si tous les conseillers étant d'ailleurs présents, aucun d'eux n'avait fait de réserve et n'avait demandé l'ajournement du scrutin (1).

Lorsqu'il s'agit d'élire un ou plusieurs adjoints il est indispensable d'indiquer le nombre des adjoints à nom-

1. Ils ne devaient pas ignorer la vacance, l'absence de réserves prouve qu'ils étaient prêts à voter.

mer et leur rang (1). L'absence de ces indications ou une indication erronée peuvent être considérées comme ayant été de nature à altérer le scrutin et cette présomption suffit pour que le juge de l'élection soit obligé d'annuler les opérations (11 décembre 1885, *Blois*).

Une conséquence nécessaire des principes que nous venons de développer, c'est que si les conseillers municipaux sont convoqués pour nommer un maire, ils ne peuvent procéder immédiatement à l'élection de l'adjoint lorsque l'adjoint en fonctions a été élu maire (26 février 1886, *Volvic*). Les électeurs n'ont pas été convoqués, en effet, en vue de combler une vacance qui n'existait pas encore. Toutefois il est intéressant de remarquer qu'en pareil cas le maire qui vient d'être élu pourrait obtenir, par voie télégraphique ou téléphonique, l'autorisation d'abréger les délais et convoquer verbalement les conseillers présents à l'effet de procéder, presque séance tenante, avant la fin de la réunion, à l'élection de l'adjoint. Au surplus, dans l'espèce citée plus haut, le conseil d'Etat s'est peut être montré d'une rigueur excessive. La convocation portait, en effet, que si l'adjoint en fonction était élu maire il serait procédé séance tenante à l'élection d'un adjoint; mais sa décision, si elle laisse à désirer au point de vue pratique est conforme aux vrais principes du droit : *dura lex, sed lex*.

Jusqu'en 1887, les circulaires ministérielles relatives aux élections sénatoriales portaient qu'il n'est pas indis-

1. Nous rappelons qu'aux termes de l'article 84 de la loi du 3 avril 1884 lorsque la place du premier adjoint devient vacante, le second adjoint passe au premier rang et il doit être procédé non à l'élection d'un premier adjoint, mais à celle d'un second, ou troisième, etc. adjoint.

pensable d'indiquer dans la lettre de convocation le nombre des sénateurs à élire. La circulaire du 14 novembre 1887 a modifié sous ce rapport les instructions antérieures en disposant que toutes les lettres doivent indiquer le nombre de sénateurs à nommer. Cette dernière instruction doit seule être suivie. Il ne suffit pas que l'autorité compétente ait arrêté le nombre des représentants à élire, il faut qu'il soit connu des électeurs et le juge de l'élection ne peut être sûr qu'il en est ainsi que si la convocation qui est présumée toucher le plus directement l'électeur indique ce nombre.

Dans aucun cas il ne paraît utile de faire connaître les motifs de la vacance, ni le nom de l'élu dont le mandat a pris fin et qu'il s'agit de remplacer (2 juillet 1886, *Aubignas*). Par contre, afin d'établir manifestement la régularité de la convocation il est bon d'y viser le décret ou l'arrêté en vertu duquel elle est faite.

L'indication du jour et du but de l'élection n'est pas la seule qu'on doive donner aux électeurs. Celle des heures d'ouverture, et de clôture du scrutin, de sa durée minima et du lieu où il doit se tenir n'est pas moins indispensable.

Cependant si toutes ces mentions doivent figurer sur l'acte de publication il n'est pas nécessaire qu'elles soient toutes sur l'acte de convocation. Ce que désire le législateur c'est qu'elles soient portées en temps utile à la connaissance du corps électoral.

Lorsqu'il s'agit d'une convocation par décret, c'est le préfet qui, le plus souvent, détermine, d'après les bases arrêtées par le chef de l'Etat, les heures d'ouverture et de fermeture du scrutin, c'est lui qui fixe les lieux de vote.

S'il s'agit d'élections de maires et d'adjoints cette indication est fournie par le maire qui peut même négliger de mentionner le lieu du vote si celui-ci doit se tenir au lieu ordinaire des séances du conseil municipal.

Pour toutes les opérations auxquelles doivent, en général, participer un grand nombre d'électeurs, et ce sont précisément celles où les candidats sont élus au suffrage universel direct (él. législatives, départementales et municipales) le scrutin doit être ouvert pendant six heures au moins (loi du 5 avril 1884, art. 26); il ne peut durer qu'une journée (lois des 10 août 1871, art. 12; 30 juillet 1874, art. 3; 5 avril 1884, art. 20), (un dimanche ainsi que nous l'avons vu).

Le préfet fixe, en général, les heures d'ouverture et de clôture du scrutin en ayant soin que les électeurs aient plus de six heures pour voter, car il doit prévoir que des circonstances particulières pourront retarder l'ouverture du scrutin. Le plus souvent le scrutin est ouvert à huit heures du matin et clos le soir à six heures (V. déc. du 23 juillet 1893); mais rien ne s'oppose à ce que l'ouverture soit fixée à une heure plus matinale, si par ce moyen l'on facilite le vote de toute une catégorie de citoyens obligés de s'éloigner le matin de bonne heure des lieux de vote, circonstance qui se présente notamment dans les campagnes à l'époque des récoltes. Toutefois cette heure ne devrait pas être tellement avancée qu'elle ne permît pas à tous les électeurs qui le désireraient, d'assister à la constitution du bureau. C'est pourquoi elle est rarement fixée avant six heures du matin (1).

1. Une circulaire en date du 1^{er} mai 1869 recommande de ne pas fixer l'heure d'ouverture avant cinq heures du matin.

Le scrutin ne pourrait être valablement ouvert avant l'heure indiquée par l'acte du fonctionnaire compétent. Bien que nous devions revenir sur ce point nous ferons remarquer dès maintenant qu'en matière d'élections législatives les préfets sont autorisés à fixer l'heure du scrutin à une heure plus matinale que celle qui est portée au décret de convocation (V. Décr. du 23 juillet 1893, art. 3). Nous pensons que les préfets, dans les cas où il leur appartient de prendre cette mesure, c'est-à-dire en matière d'élections municipales pourraient déléguer ce soin aux maires « mieux placés parfois pour connaître ce qui convient aux besoins ou aux habitudes des électeurs » (Circ. 24 juin 1855). En pratique les préfets n'autorisent pas les maires à devancer l'heure réglementaire dans une limite déterminée mais ils leur demandent de leur indiquer à l'avance les heures les plus convenables.

La loi elle-même fixe les heures d'ouverture et de clôture des opérations auxquelles il est procédé pour la nomination des sénateurs (lois du 2 août 1875, art. 14 et 9 décembre 1884), des conseillers généraux (loi du 10 août 1871, art. 12) et des conseillers d'arrondissement (loi du 30 juillet 1874). Il va sans dire que ces heures ne sauraient être modifiées par le pouvoir exécutif.

C'est le préfet qui fixe les heures d'ouverture et de clôture des scrutins auxquels il est procédé pour la nomination des délégués sénatoriaux ; mais c'est le maire ou celui qui en remplit les fonctions qui fixe l'heure à laquelle les conseillers municipaux doivent se réunir pour procéder à l'élection des membres de la municipalité.

L'heure portée sur les actes de convocation ou de publication est l'heure légale, c'est-à-dire l'heure temps moyen de Paris, conformément à la loi du 14 mars

1891 (V. Cir. Int. du 30 juin 1891 et 7 avril 1892), portée à la connaissance des électeurs par les administrations de chemins de fer (Rapport au Sénat, séance du 6 février 1891 : doc. parl. Sénat p. 6 ; Chambre, p. 441). Ce n'est pas l'heure, vraie ou moyenne, du pays où a lieu l'élection.

Lorsqu'il s'agit d'élections intéressant tout un département ou tout un arrondissement, *a fortiori* l'Etat entier, la convocation doit être faite par un seul et même acte et non par des actes spéciaux et successifs. Les actes de publication sont nécessairement spéciaux puisqu'ils émanent d'autorités égales mais différentes ; ils peuvent être successifs à la condition d'appeler en temps utile les électeurs au scrutin pour le jour fixé dans l'acte de convocation.

Il convient d'appliquer en cette matière les règles que nous avons exposées en traitant de la détermination du nombre des représentants à élire, et de la convocation des électeurs, à savoir nullité des opérations effectuées dans la circonscription à l'égard de laquelle un acte a été modifié par un agent incompétent toutes les fois qu'il n'y a pas eu ratification, soit que cette ratification n'ait pas été possible, soit qu'elle ait été refusée, et même, lorsqu'il y a eu ratification, s'il résulte des circonstances que l'irrégularité commise a été de nature à altérer la sincérité du scrutin.

A fortiori l'annulation devrait-elle être prononcée si l'acte administratif quoique émané de l'autorité compétente était contraire aux dispositions légales. Le juge de l'élection serait fondé à voir dans cette violation de la loi un fait ayant éloigné de l'urne tout ou partie des électeurs qui se sont abstenus.

L'annulation ne devra nécessairement porter que sur

les opérations effectuées irrégulièrement. Si donc il s'agit d'élections départementales ou législatives et si l'irrégularité ne s'est produite que dans une commune, les opérations seront validées si l'irrégularité n'a pu avoir d'influence sur leur ensemble.

Comment se détermine le lieu du vote, c'est-à-dire 1° le lieu commune, hameau, où doivent se rendre les électeurs pour exercer leur droit de suffrage ; 2°) la salle dans laquelle se tiendra le bureau chargé de recevoir et de dépouiller les votes ?

En principe les électeurs votent au chef-lieu de la commune où ils exercent leurs droits électoraux, dans une salle, indiquée par l'arrêté préfectoral (1) et qui est, ou la salle de la mairie, ou l'une des salles de la maison d'école.

Cette règle souffre deux exceptions.

1) Lorsqu'il s'agit d'élections sénatoriales le scrutin a lieu au chef-lieu du département dans une salle indiquée par le préfet et qui est ou l'une des salles de la préfecture ou l'une des salles du tribunal d'arrondissement.

2) Lorsqu'il s'agit de faire procéder à des élections dans des communes dont la population ou la superficie sont importantes il devient nécessaire de multiplier les lieux de vote. Il faut, en effet, si la population est dense, assurer dans un espace de temps relativement court le vote de tous les électeurs et le dépouillement de tous les bulletins ; si le territoire est étendu, faciliter l'accès des ur-

1. Quand il s'agit de nommer des délégués sénatoriaux ou des membres de la municipalité, le lieu de réunion est indiqué par le maire, il est en général à l'Hôtel-de-Ville. Lorsqu'il doit être au lieu ordinaire des réunions du conseil municipal il n'est pas indispensable de le dire dans la lettre de convocation (12 décembre 1894, *Gernelle*). Rien ne s'oppose à ce que les conseillers soient convoqués en un autre lieu, même en dehors du chef-lieu de la commune (9 mai 1890, *Vors*).

nes aux citoyens qui habitent loin du chef-lieu communal ou qui en sont séparés par des accidents géographiques qui ne leur permettent pas de s'y rendre aisément. En pareils cas, le préfet a la faculté de diviser la commune en sections de vote, qu'il ne faut pas confondre avec les sections électorales dont il a été parlé plus haut. Un bureau de vote est ouvert dans chaque section (1).

Le préfet jouit à cet égard d'un pouvoir discrétionnaire, mais il n'en use que sur l'indication préalable des maires. Il résulte des motifs sur lesquels repose cette faculté accordée à l'administration que rien ne s'oppose à ce que deux ou plusieurs bureaux de vote soient ouverts dans la même agglomération, dans la même maison (mais dans des salles différentes). Cependant le préfet ne doit pas les multiplier sans mesure car plus il y aura de sections de vote, plus les électeurs seront connus des membres des bureaux et plus ils seront à même de subir leur influence. L'établissement d'un trop grand nombre de sections de vote, pourrait même être considéré comme une manœuvre ayant eu pour but ou pour effet de favoriser une pression sur le corps électoral et par suite entraîner l'annulation de l'ensemble des opérations (7 avril 1876, *Nantes* ; 8 février 1884, *Valence*). C'est en se fondant sur une pareille considération, que le juge prononcerait l'annulation d'une élection pour laquelle le maire aurait *proprio motu* créé un bureau de vote supplémentaire (2).

1. L'emplacement des bureaux de vote est sans influence sur la régularité des sectionnements électoraux.

2. Les circulaires ministérielles (Circ. 49 septembre 1871) portent que ce droit de diviser une commune en sections de vote ne peut être délégué ni aux sous-préfets ni aux maires. Aux sous-préfets, cela ne fait pas doute puisqu'ils n'ont pas de pouvoir réglementaire, mais nous ne croyons pas qu'il en soit de même des maires.

Antérieurement à la loi du 5 avril 1884, les arrêtés préfectoraux portant création de sections de vote, devaient être pris en conseil de préfecture ; cela paraissait être la conséquence naturelle des pouvoirs du préfet en matière de sectionnement électoral, pouvoirs qui lui ont été enlevés par la loi du 10 août 1871 pour être attribués au conseil général. Il n'en est plus de même aujourd'hui. Par contre, la division en sections de vote est un acte du pouvoir exécutif qui échappe absolument à la compétence des assemblées départementales, qui commettraient un excès de pouvoir si elles l'opéraient (D. C. E. 19 mars 1872, Lozère).

Le préfet doit désigner un local, autant que possible au centre des agglomérations, et d'un accès facile, assez vaste pour que les électeurs puissent surveiller aisément les diverses opérations auxquelles il sera procédé (28 mars 1884, *Pont-Audemer* ; 18 décembre 1885, *Valle-d'Orrezza* ; 29 avril 1893, *Grossetto*), mais il n'est pas obligé de désigner le local où ont eu lieu les élections antérieures (13 avril 1889, *Montbernard*).

Souvent le préfet se borne à indiquer que le scrutin aura lieu dans tel ou tel bâtiment, et laisse au maire le soin de décider dans quelle salle (5 août 1893, *Mauléon-Barousse*). C'est la manière de procéder, recommandée par l'administration relativement aux élections sénatoriales (Cir. Int. 12 décembre 1881).

Le maire peut-il changer le lieu du vote, c'est-à-dire la salle dans laquelle doit se tenir le bureau ? Non, en principe, et s'il le faisait, le juge serait en général fondé à voir dans cet acte une manœuvre destinée à écarter une catégorie de citoyens de l'urne. Toutefois, si ce changement s'expliquait par des raisons graves telles que des

raisons de sécurité ou l'exiguïté de la salle désignée par le préfet, les élections contre lesquelles aucun autre grief ne serait invoqué, devraient être validées. L'irrégularité ne serait pas aggravée par ces circonstances que le vote aurait eu lieu dans un bâtiment appartenant à un particulier (1^{er} avril 1890, *Saint-Béat*), ou que le maire, après avoir opéré un tel changement, se serait brusquement absenté (12 avril 1889, *Ciamanaccia* ; 10 mai 1889, *Bisinahé* ; Cpr. 13 mai 1885, *Borgo* ; 28 décembre 1888, *Auret*).

Aucun changement ne pourrait être apporté à la désignation faite par le préfet si celui-ci s'y était expressément refusé (9 janvier 1885, *Zalona* ; 18 décembre 1885, *Valle-d'Orezza* ; 1^{er} février 1889, *Souilhac*) ; il manque, en pareil cas la ratification qui seule pourrait régulariser l'acte du maire.

Pour faciliter la réception et le dépouillement des votes, les électeurs sénatoriaux sont répartis en sections d'après l'ordre alphabétique de leur nom, mais ils votent tous dans la même salle (loi du 2 août 1875, art. 13).

En cas de simultanéité d'élections, la division en sections de vote s'applique aux deux espèces d'élections et les bureaux de vote, lorsqu'ils sont distincts pour chaque élection, sont installés dans le même bâtiment et dans deux salles voisines.

4. — *Délais qui doivent s'écouler entre la publication de convocation et la réunion des électeurs.*

Ces délais qui sont principalement destinés à faire connaître aux électeurs le jour de la réunion, à permettre aux candidats de briguer les suffrages de leurs concitoyens et à ceux-ci de faire leur choix, ne doivent pas être confondus avec les délais étudiés précédemment et dans lesquels

les électeurs doivent être réunis pour combler les vacances qui se sont produites dans une assemblée élue, les premiers sont nécessairement compris dans les seconds.

Ils diffèrent selon l'ordre des élections, et selon qu'ils peuvent être ou ne pas être abrégés. Nous rechercherons s'ils diffèrent aussi par leur nature, les uns étant francs, les autres ne l'étant pas.

Nous diviserons l'étude de cette question en deux points relatifs l'un à l'indication du jour de l'élection, l'autre aux indications diverses qui doivent être portées à la connaissance des électeurs, tels que sectionnement, nombre de représentants à élire, lieu de vote, heures d'ouverture et de clôture du scrutin.

A) — *Délais de publication relatifs à l'indication du jour de l'élection.* — Parmi ces délais, les uns ont une durée relativement longue ce sont ceux qui ont trait à la réunion de collèges électoraux comprenant un grand nombre de membres. Ils sont de quinze jours au moins (él. à la Chambre des députés, au Sénat, aux conseils de département et municipaux). Les autres relatifs à la réunion des collèges peu nombreux, sont toujours courts (él. des délégués sénatoriaux et des maires et adjoints).

Les premiers ne peuvent jamais être abrégés, les seconds peuvent l'être en cas d'urgence.

Tous ces délais sont d'ailleurs considérablement réduits lorsqu'il s'agit d'un second tour de scrutin.

Les longs délais varient entre six semaines et quinze jours.

Aux termes de la loi du 2 août 1875 (art. 1^{er}) un délai de six semaines doit s'écouler entre la date du décret de convocation et la réunion des électeurs sénatoriaux, de plus il doit y avoir un intervalle d'un mois entre cette

réunion et l'élection des délégués par les assemblées communales.

Un délai de quinze jours doit s'écouler entre la date du décret de convocation des élections départementales et le scrutin (lois des 10 août 1871, art. 12, et 30 juillet 1874 art. 3).

Vingt jours doivent séparer la promulgation du décret qui convoque les citoyens pour les élections législatives de la date du scrutin (Déc. org. du 2 février 1852, art. 4).

Enfin en matière municipale les électeurs doivent être convoqués quinze jours avant la nomination des conseillers municipaux.

On remarquera dans la fixation de ces délais un défaut sensible d'harmonie quant à leur durée et quant à leur point de départ, peut-être aussi quant à leur nature.

Quant à la durée et quant au point de départ, cela résulte de l'exposition qui précède. Tout particulièrement s'il s'agit d'élections sénatoriales ou départementales le délai a pour point de départ la date du décret de convocation et non celle de la promulgation de ce décret ; en matière d'élections sénatoriales, le délai d'un mois se compte non du jour où le scrutin pour l'élection des délégués a dû avoir lieu dans toutes les communes du département, mais du jour où il a eu effectivement lieu dans ces communes. La prudence conseille donc de convoquer les conseils municipaux plus d'un mois avant la date fixée pour les élections des sénateurs, afin d'éviter la réduction des délais qui pourrait résulter du refus des conseillers municipaux d'une commune de se rendre à une ou deux convocations qui leur seraient adressées à l'effet de nommer leurs délégués.

Au contraire, lorsqu'il s'agit d'élections législatives et municipales, les délais de vingt ou de quinze jours ont pour point de départ la date de la publication de l'acte de convocation. L'article 4 du décret organique du 2 février 1852 dit « promulgation » mais il n'est pas douteux qu'il ne faille entendre par ce mot l'insertion du décret de convocation au *Journal officiel*, (Déc. 5 novembre 1870) car ou il n'aurait rien dit puisque les décrets n'ont d'effet que du jour de leur promulgation ou il aurait dit comme la loi du 2 août 1875 et la loi du 10 août 1871, à partir de la date du décret. Au surplus, le décret émanant du chef de l'Etat seul on ne comprend pas le mot promulgation employé à son égard autrement que comme synonyme de publication.

Que faut-il décider quant à la nature de ces délais ? Sont-ils francs ou non ?

Les délais, d'un mois, prévu par la loi du 2 août 1875, entre la nomination des délégués sénatoriaux et l'élection des sénateurs, de vingt jours, édicté par le décret de 1852 et de quinze jours que l'on rencontre en matière d'élections départementales (lois de 1871, art. 12 et du 30 juillet 1874, art. 3) sont des délais francs. Cela n'est pas douteux. En est-il de même des délais de six semaines et de quinze jours écrits dans les lois du 2 août 1875, art. 1^{er} et 5 avril 1884, art 15 ? Ces dernières dispositions sont ainsi conçues :

« Un décret... rendu au moins six semaines à l'avance » loi de 1875.

« L'arrêté de convocation est publié dans la commune quinze jours au moins avant l'élection » loi de 1884.

Il est évident que la solution qui sera adoptée dans un cas s'imposera dans l'autre, les deux dispositions étant

conçues dans des termes analogues, presque identiques.

Interrogé sur la nature de ce délai, M. Constans, alors ministre de l'Intérieur, a répondu que ce délai n'était pas franc et son opinion qui n'a soulevé dans la Chambre aucune réclamation paraît être celle du conseil d'Etat qui a validé un scrutin porté à la connaissance du corps électoral quatorze jours seulement avant la réunion (6 juin 1891, *Barly*).

Cette opinion paraît inspirée par deux motifs.

Le premier c'est le désir d'éviter dans la plus large mesure possible l'annulation des élections pour violation des formalités prescrites par la loi ; le second, qui n'a de valeur qu'en ce qui touche les élections municipales, vient peut-être de ce que les délais en matière d'élections départementales ont pour point de départ la date du décret de convocation alors qu'en matière d'élections municipales ils ont pour point de départ la publication de l'arrêté de convocation. En statuant comme il le fait, le Conseil d'Etat fait disparaître le défaut d'harmonie signalé tout à l'heure. En admettant en effet, ce qui d'ailleurs se produit le plus souvent, que le décret de convocation des électeurs départementaux parvienne à la préfecture le lendemain de sa date et soit publié le surlendemain, il ne s'écoule que treize jours francs, au plus, entre la publication de la convocation et le scrutin, délai inférieur à celui qui est exigé en matière municipale (1).

D'une manière générale le défaut d'accomplissement de la formalité prescrite par la loi entache de nullité le

1. Ces délais se comptent nécessairement en remontant dans le passé du jour du scrutin *dies a quo*, lequel ne compte pas (22 mars 1889, *Monteaux*), au jour de la publication de l'arrêté *dies ad quem*, lequel se compte les délais n'étant pas francs (6 juin 1891, *Barly*).

scrutin effectué dans la section où s'est produite l'irrégularité. Celle-ci, on doit le présumer, a été de nature à écarter les électeurs du scrutin. Toutefois cette raison si elle était la seule que l'on dût invoquer n'expliquerait pas la rigueur du conseil d'Etat car la validité des opérations s'imposerait lorsque l'attribution aux candidats les moins favorisés des voix des électeurs qui se sont abstenus ne modifierait pas les résultats du scrutin quant aux candidats proclamés et cependant, dans ce cas encore le conseil d'Etat annule les opérations (18 avril 1890, *Bayat*). C'est qu'en effet l'abréviation des délais a eu pour effet d'empêcher les électeurs de se renseigner sur les qualités des candidats qui briguent leurs suffrages et de les faire voter en faveur d'un candidat contre lequel ils se seraient peut être prononcés s'ils eussent été mieux renseignés. (3 mars 1893, *Larroque* ; 3 mai 1893, *Puycornet* ; 16 janvier 1885, *Etroussat*, 7 février 1891, *Menditte*). Dans ces deux dernières espèces la majorité des électeurs avait pris part au vote. Le conseil d'Etat prononce même l'annulation lorsque la date du scrutin est fixée par la loi elle-même (art. 41 de la loi du 5 avril 1884-C. E. 22 mars 1889, *Monteaux*, 12 avril 1889, *Ersa*).

Ces délais ne peuvent jamais être abrégés. De là une difficulté matérielle qui laisse dépourvue de toute sanction la disposition écrite dans l'article 79 *in fine* de la loi du 5 avril 1884 aux termes de laquelle toutes les fois qu'il y a lieu de compléter le conseil municipal pour procéder à l'élection du maire ou d'un adjoint, les électeurs doivent être convoqués dans la quinzaine de la vacance.

Les courts délais ont trait à l'élection des maires et

adjoints, des délégués sénatoriaux et de leurs suppléants.

Lorsqu'il y a lieu de procéder à ces nominations le maire doit convoquer les conseillers municipaux dans les délais prescrits par l'article 48 de la loi du 5 avril 1884.

La convocation doit donc être portée à la connaissance des conseillers municipaux trois jours francs, au moins avant les élections. Ce délai est exigé sous peine de nullité des élections contestées (9 décembre 1892, *Lempdes* : dans cette espèce l'affiche annonçant la convocation avait été apposée en temps utile ; 17 janvier 1893, *Miramont* ; 22 juin 1893, *Ars* : un seul conseiller avait été prévenu tardivement et cependant il avait assisté à la séance, au contraire deux conseillers convoqués verbalement, comme tous les autres, à l'issue de la réunion précédente, étaient absents, (31 mai 1889, *Douville* ; 1^{er} août 1889, *Haut-de-Bosdarros* : tous les conseillers avaient assisté à la séance).

Toutefois en cas d'urgence ces délais peuvent être abrégés par le préfet ou le sous-préfet. Rien d'ailleurs ne limite la mesure dans laquelle cette abréviation peut être faite et ces fonctionnaires jouissent à cet égard d'un pouvoir discrétionnaire qui détruit ou tout au moins adoucit, la rigueur de la jurisprudence (V. en outre des arrêts cités : 4 juillet 1891, *Aleria* ; 19 mai 1893, *Cessemans* ; 10 juin 1893, *Adon*).

Nous ne saurions cependant n'imposer aucune limite à ce pouvoir, reconnaître notamment à ces fonctionnaires le droit de ratifier une convocation tardive. Dans ce cas, en effet, s'il n'est pas procédé à une nouvelle convocation indiquant que, vu l'urgence, les délais de la loi ont

été abrégés, les conseillers municipaux sont fondés à tenir la convocation qu'ils ont reçue comme irrégulière et à ne pas se rendre au scrutin qui par suite doit être annulé (C^a. 3 mars 1893, *Pontcharrà*).

Le conseil municipal ne pouvant délibérer que si la majorité de ses membres en exercice assiste à la séance il peut arriver qu'une ou deux nouvelles convocations soient nécessaires. Un délai de trois jours francs doit s'écouler entre chaque convocation (art. 50). Il ne peut être abrégé. La faculté accordée au préfet par l'article 48 est exceptionnelle et ne peut s'appliquer à une disposition qui la suit dans la distribution matérielle des articles de la loi (8 février 1889, *Ladern*) (1).

Les délais de publication sont réduits lorsqu'il y a lieu de procéder à un second tour ou dans certains cas à un troisième tour.

Bien que le second tour ne soit que la suite et le complément du premier, bien que la date à laquelle il doit avoir lieu soit éventuellement fixée par l'arrêté de convocation et les publications relatives au premier tour, il est néanmoins indispensable de faire des publications spéciales au second tour. Elles seules, font connaître officiellement aux citoyens qu'il y a effectivement lieu de procéder à un second tour. C'est pour cette raison que la loi municipale de 1884, (art. 30 *in fine*) tout en fixant le se-

1. Cependant un arrêté du préfet de la Haute-Vienne en date du 31 août est ainsi conçu :

« Art. 1^{er}. Les conseils municipaux de toutes les communes du dép. de la Haute-Vienne convoqués par décret du 29 août 1892, pour le dimanche 11 septembre prochain, à l'effet d'élire leurs délégués et suppléants en vue de l'élection d'un sénateur, se réuniront à midi. Si d'autres réunions étaient nécessaires elles auraient lieu à un jour franc d'intervalle à la même heure. »

cond tour au dimanche qui suit celui où il a été procédé au premier, enjoint au maire de les faire (10 juin 1893, *Montferran-Planes*). Par contre, il suffit, que la publication ait eu lieu assez tôt pour que les électeurs se trouvent en mesure de se rendre au scrutin et de s'y rendre utilement.

Cette publication résulte tout d'abord de l'apposition à la porte de la mairie d'un extrait du procès verbal des opérations précédemment effectuées dans la circonscription et portant qu'il sera procédé à un second tour de scrutin, soit le premier dimanche (loi du 10 août 1871 : art. 12 : loi du 5 avril 1884, art. 30, soit le second dimanche (loi du 30 novembre 1875, art. 4), qui suit celui où il a été procédé au premier tour. Des affiches, des proclamations à son de caisse doivent être effectuées, surtout si la circonscription est étendue (1).

Pour les élections au second degré, le second tour a lieu le même jour, séance tenante s'il s'agit de nommer des maires, adjoints ou délégués sénatoriaux ; après une interruption de une ou deux heures, s'il s'agit d'élire des sénateurs (loi du 2 août 1875, art. 14).

B) *Délais de publication des mentions qui intéressent le corps électoral, autres que l'indication du jour du scrutin.* — Les règles exposées relativement à la publication des actes portant convocation des collèges électoraux à un jour déterminé sont-elles applicables en ce qui concerne la division en sections électorales, la détermination du nombre des représentants à élire, le lieu du vote, la fixation des heures d'ouverture et de clôture du scrutin ?

1. Il a été jugé que la convocation faite par voie d'affiches, trois jours avant le second tour était suffisante (C. E. 30 mars *Mirepoin* ; 9 janvier 1885 *Pontariès*), au contraire un délai d'un jour a été jugé insuffisant (C. E. 15 février 1889, *Cannet-du-Luc*. Jugé que la publication a été suffisante, si le nombre des votants a été plus élevé au second tour qu'au premier (2 mai 1896, *C. d'Olonzac*).

Nous n'avons pas à revenir sur ce qui a trait à la division de la commune en sections (V. p. 212).

En ce qui touche les autres mentions de la convocation il y a lieu de leur appliquer les règles exposées quant à l'indication du jour du scrutin, et consacrées expressément par la loi du 5 avril 1884, art. 15 (V. dans ce sens Circ. Int. du 7 avril 1892, sur les él. mulp.).

S'agit-il, en effet, du nombre de représentants à élire, il ne paraît pas moins nécessaire de connaître ce nombre que le jour du scrutin. Il a cependant été jugé qu'une erreur en cette matière pouvait être rectifiée si la rectification était portée à la connaissance des électeurs en temps utile, le juge de l'élection demeurant appréciateur souverain d'après les circonstances du point de savoir s'il en a été ainsi ou non.

L'indication de l'heure d'ouverture du scrutin a pour effet de permettre aux électeurs d'assister à l'ouverture de la réunion et de participer à la constitution du bureau, de constater la régularité de cette constitution ainsi que l'état de la liste des émargements et de l'urne avant tout vote. Avancer cette heure à l'insu d'une partie des électeurs c'est enlever une garantie de sincérité au scrutin, c'est livrer l'urne à un parti. Cependant ici encore le conseil d'Etat a admis qu'une rectification pouvait être apportée à une convocation antérieure s'il résultait des circonstances que tous les électeurs en ont eu connaissance.

La fixation de l'heure de la clôture a pour but de permettre aux électeurs que leurs occupations retiennent loin de l'urne une partie de la journée de se rendre cependant au scrutin. Une rectification ne pourrait donc avoir pour effet d'avancer cette heure puisqu'elle empêcherait ces électeurs d'exercer leur droit de suffrage. Elle ne pour-

rait pas d'avantage la reculer, car faite en ce sens elle pourrait être considérée comme ayant eu pour but ou pour effet d'altérer la sincérité du dépouillement en ne permettant pas à certains électeurs d'y assister, d'y participer. En pratique, cette heure n'est pas modifiée par les arrêtés de publication aussi notre observation ne trouve son application que dans les cas où l'heure de la clôture a été avancée ou retardée par le bureau, *proprio motu*.

Une décision récente semble indiquer un revirement dans la jurisprudence du conseil d'Etat. Il a été jugé, en effet, que le préfet ne peut, moins de quinze jours avant les élections avancer l'heure de l'ouverture du scrutin fixée par un précédent arrêté, alors même qu'il ne modifierait pas l'heure de la clôture (19 juin 1889, *Côte-d'Or*).

Que décider en ce qui concerne l'indication du lieu de vote. En pareil cas la modification peut avoir pour but ou pour effet : 1^o) s'il s'agit d'un changement de salle dans le même bâtiment ou d'un changement de bâtiment, d'empêcher les électeurs non avertis d'assister à la constitution du bureau, à la vérification de l'urne et des feuilles d'émargement ; 2^o) s'il s'agit d'un changement de bâtiment, d'écarter en outre certains électeurs du scrutin lorsque la distance à parcourir pour s'y rendre est trop considérable. Toutefois, ici encore le conseil d'Etat estime que le juge de l'élection peut décider qu'en fait les électeurs ont eu connaissance de ces modifications en temps utile (28 décembre 1888, *Auret* ; 22 mars 1889, *Mazzola*).

Aux termes de la loi du 5 avril 1884, art. 13, § 1, il suffit que les bureaux de vote soient portés à la connaissance des électeurs dix jours avant le scrutin. Ce délai n'est pas un délai franc. Il y a donc entre les articles 13 § 1 et 15 qui prescrit au préfet d'indiquer dans l'arrêté

de convocation le local où doit avoir lieu le scrutin, un défaut d'harmonie qui oblige d'admettre la validité d'un sectionnement opéré après la première convocation mais avant le neuvième jour qui précède immédiatement le scrutin.

Nous avons supposé jusqu'ici que la première publication avait contenu toutes les indications relatives au scrutin et que pour une raison quelconque, fondée ou non, l'on avait apporté une ou plusieurs modifications aux premières publications. Que faudrait-il décider si celles-ci, au lieu d'être erronées avaient été muettes sur l'un des points dont il s'agit ? Ces indications étant indispensables à connaître il faut de toute nécessité réparer l'omission commise. Nous n'hésitons pas à admettre, en pareil cas, la jurisprudence du conseil d'Etat qui reconnaît au juge le droit d'apprécier d'après les circonstances si les nouvelles publications ont été faites en temps utile (8 janvier 1886, *Ledergues* : division en bureaux de vote), car l'électeur a constaté l'omission, il a attendu une publication complémentaire et il n'a été pris au dépourvu que si cette publication a été faite à la dernière heure ; au contraire dans les hypothèses examinées précédemment il était autorisé à penser qu'aucune rectification ne serait apportée à l'acte de convocation et il a pu ne pas s'inquiéter d'affiches qui n'ont pas attiré particulièrement son attention.

Les lois des 30 novembre 1875 et 10 août 1871 n'obligent pas le préfet à publier les lieux de vote en même temps que les décrets portant convocation des électeurs, il en résulte que lors de ces élections ces fonctionnaires peuvent prendre cette mesure lorsqu'ils le jugent convenable, à la seule condition que les électeurs soient aver-

tis en temps utile (17 février 1893, *Cⁿ d'Aignan*). Les heures d'ouverture et de clôture sont, nous le rappelons, fixées par la loi elle-même.

Il va sans dire que les mêmes délais ne sont pas applicables qu'elle que soit l'omission ; notamment que si l'on peut prévenir les électeurs deux ou trois jours à l'avance seulement de l'heure et peut-être du lieu de vote, il n'en saurait être de même du nombre des représentants à élire.

Lorsqu'il s'agit de procéder à l'élection du maire, des adjoints ou des délégués sénatoriaux, l'erreur ou l'omission ne peuvent être réparées que par une nouvelle convocation complète à trois jours francs, sauf le cas où les délais peuvent être et sont abrégés par le préfet ou le sous-préfet. En effet, à défaut de cette nouvelle convocation et, s'il y a lieu, de l'indication de cette abréviation, les conseillers municipaux sont fondés à ne pas se rendre à la réunion : ils peuvent supposer qu'un de leurs collègues n'aura pas eu connaissance en temps utile de la rectification (Cpr. 15 février 1889, *Riom*).

SECTION II.

Formalités relatives aux opérations matérielles du scrutin.

Les formalités relatives aux opérations électorales peuvent se ranger en trois groupes selon qu'elles sont chronologiquement antérieures, concomitantes ou postérieures au scrutin.

Parmi les premières qui ont principalement pour but d'assurer le concours de tous les électeurs, nous rangerons :

a) La détermination de la composition des collèges électoraux ce qui nous amènera à l'étude de la rectification de la liste des votants, de l'établissement de la liste des émargements, ainsi que de l'établissement et de la distribution des cartes électorales ;

b) La nécessité de compléter certains corps électoraux ;

c) L'établissement des listés d'éligibles ;

d) La constitution, la composition du bureau de vote dont nous aurons à rechercher les pouvoirs ;

Parmi les secondes qui ont surtout pour but de garantir la liberté de l'électeur nous rencontrerons :

a) La construction, la vérification, la tenue de l'urne électorale ;

b) La tenue de la feuille des émargements ;

c) La rédaction des bulletins de vote ;

d) La tenue de l'assemblée électorale ;

e) La réception des votes ;

f) Le dépouillement des bulletins ;

g) La proclamation des résultats du scrutin ;

h) La rédaction du procès-verbal ;

Parmi les dernières nous examinerons notamment les communications diverses que la loi prescrit de faire aux citoyens.

I. — *Opérations antérieures au scrutin.*

§ 1. — Détermination de la composition des collèges électoraux.

Nous savons quelles personnes ont le droit de voter et, dans quels formes et délais les conditions du scrutin sont arrêtées et portées à leur connaissance.

Nous avons maintenant à exposer les précautions que doit prendre l'administration pour assurer le vote des électeurs.

Rectification de la liste des votants. — Dans l'intervalle qui s'écoule entre les opérations de révision de la liste électorale et le jour du scrutin, des électeurs sont décédés d'autres ont perdu le droit de suffrage par suite de condamnations judiciaires, d'actes disciplinaires du gouvernement ou d'un changement d'état : perte de la qualité de Français. Il ne faut pas que des individus indignes ou incapables puissent voter ; il ne faut pas que des agents électoraux peu scrupuleux puissent voter à leur place. La liste électorale dressée au 31 mars qui précède l'élection doit donc être rectifiée par la radiation des noms de toutes les personnes qui se trouvent dans l'un des cas d'indignité ou d'incapacité que nous venons de rappeler (D. rég. 2 février 1852, art. 8) (1). C'est au maire qu'il appartient de faire cette opération, travail purement matériel qui ne modifie en rien la liste électorale. La liste qu'il établit ainsi est dite liste des votants.

Afin que les erreurs commises dans ce travail par l'administration municipale puissent être réparées en temps utile cette liste est affichée quelques jours avant le scrutin, cinq jours en général, pendant lesquels les intéressés peuvent réclamer contre une inscription maintenue

1. Cette révision présente encore deux intérêts : 1^o en cas de sectionnement puisque le rapport entre les électeurs inscrits dans deux sections détermine le nombre des candidats à élire dans chaque section et par suite entraîne la validité ou la nullité des opérations électorales ; 2^o lorsqu'il s'agit de calculer le quart des inscrits dont nous parlerons en traitant des conditions numériques requises pour être élu au premier tour.

ou une radiation opérée à tort. Ces réclamations ne sauraient être impunément rejetées lorsqu'elles sont fondées. En effet si le rejet a entraîné la perte du droit de suffrage pour un citoyen qui ne devait pas en être dépouillé, le juge est autorisé à ajouter hypothétiquement une voix à celles qui ont été recueillies par les candidats non proclamés et à l'inverse, si des individus ont indûment voté le juge est tenu de retrancher un nombre égal de suffrages aux candidats proclamés. Dans l'un et l'autre cas il doit modifier en conséquence le nombre des suffrages exprimés qui sert de base au calcul de la majorité absolue des votants. Il peut donc se trouver conduit à prononcer l'invalidation d'un ou de plusieurs des élus.

La même sanction s'appliquerait si, par suite d'une publication tardive de la liste rectifiée, des électeurs se trouvaient indûment écartés de l'urne ou avaient indûment pris part au scrutin (V. ce que nous avons dit en étudiant la valeur des votes des individus déchus de leurs droits électoraux).

Emargements. — Une ou deux copies de cette liste doivent être dressées pour être confiées pendant le vote à un ou deux électeurs chargés de pointer, d'émarger, dit-on, les noms des électeurs qui prennent part au scrutin, au fur et à mesure qu'ils se présentent (5 décembre 1884, *Andernay*) (1). Ces copies reçoivent le nom de

1. En matière d'élections sénatoriales ces listes doivent être la copie textuelle de la liste électorale publiée huit jours avant le scrutin, sans addition ni retranchement d'aucune sorte. Seulement si depuis cette époque le préfet a reçu avis d'annulation d'élections de délégués, si d'autres délégués l'ont prévenu qu'ils ne pourraient se rendre au scrutin, ou si pour toute autre cause un délégué doit être remplacé par un suppléant, ce fonctionnaire doit faire porter le nom de ce suppléant en

feuilles d'émargements (1). L'émargement est fait par l'électeur chargé de la tenue de la feuille qui y appose, en regard du nom de l'électeur qui vote, soit sa signature, soit son paraphe (loi du 5 avril 1884, art. 22, § 5) soit même une simple lettre, initiale de son nom (5 avril 1889, *Saint-Félicien*) (2). A Paris ce sont les électeurs eux-mêmes qui apposent leur signature en regard de leur nom sur la feuille des émargements, mais ce procédé contraire aux termes de la loi est de nature à favoriser des fraudes, car rien ne garantit l'authenticité de ces signatures. Le même reproche peut être adressé aux émargements faits par la simple apposition d'une croix (3). D'un autre côté l'émargement doit être effectué d'une manière indélébile, il ne saurait donc l'être au crayon. Néanmoins de pareils émargements n'entraînent pas nécessairement l'annulation des élections si aucune fraude n'est alléguée et démontrée (17 février 1894, *Nîmes* : émargements au crayon ; 22 mai 1885, *Montauban* : émargements par une croix au crayon). Si les irrégularités

regard du nom du délégué et indiquer dans la colonne des observations le motif de cette addition.

1. Quand il y a plusieurs sections de vote la liste des émargements qui sert aux opérations d'un bureau ne comprend que les électeurs qui doivent voter dans ce bureau.

2. L'absence de son nom sur la feuille des émargements ne peut faire perdre le droit de suffrage à un électeur inscrit sur la liste électorale. Cet électeur s'il veut voter n'a qu'à faire constater son identité et son inscription sur la liste électorale dont l'original, ou une copie, doit être déposé dans la salle du vote (26 février 1886, *Mauvezin* : 8 juin 1889, *Carmaux*).

3. Parfois le vote est en outre constaté par la signature d'un assesseur sur la carte électorale du votant ou par la déchirure de l'un des coins de cette carte. Cette dernière pratique permet, lorsque les coins déchirés sont conservés, de constater le nombre des votants. Cependant elle n'enlève aucune valeur à la liste des émargements laquelle fait seule foi du nombre des citoyens qui ont pris part au scrutin (13 février 1885, *Paris-la-Chapelle*).

commises dans une section avaient favorisé une fraude, le juge qui ne pourrait apprécier la portée de celle-ci, serait obligé de prononcer l'annulation de l'ensemble des opérations effectuées dans la section (3).

Cette liste ne permet pas seulement aux électeurs de voter elle permet de s'opposer au vote des individus qui n'ont pas le droit de participer au scrutin ou tout au moins de constater le nombre et les auteurs des votes irrégulièrement exprimés. Elle ne saurait toutefois légitimer le refus de recevoir le vote d'un électeur dont le nom aurait été émargé par fraude ou erreur, si l'intéressé justifiait qu'il n'a pas encore voté (27 mars 1885, *La Roche* ; 26 février 1886, *Mauvezin* ; 8 juin 1889, *Carmaux*). Si par suite d'un émargement irrégulier un électeur était écarté de l'urne il y aurait lieu d'attribuer aux candidats évincés un suffrage à raison de son vote probable ; en même temps à raison du vote irrégulier manifesté par l'émargement de son nom, il faudrait retrancher un suffrage au candidat proclamé (27 mars 1885, *La Roche*).

La liste des émargements permet encore de vérifier s'il n'a pas été introduit frauduleusement des bulletins dans l'urne. En effet le nombre des émargements doit être égal à celui des bulletins. S'il est supérieur le juge est fondé à supposer qu'on a omis d'introduire dans l'urne le bulletin d'un ou de plusieurs électeurs ; s'il est

3. Quelquefois les feuilles des émargements ne sont pas établies à l'avance et l'on inscrit au fur et à mesure des votes le nom des électeurs qui se présentent au scrutin. Cette manière de procéder peut donner lieu à des fraudes, favoriser notamment les votes multiples. Toutefois l'annulation totale des opérations de la section ne s'impose pas ; il peut suffire, en effet de déduire des suffrages recueillis par les élus et du nombre des votants, un nombre égal à celui des suffrages indûment exprimés (15 mars 1890, *Cn. d'Abbeville-Sud*).

inférieur il est au contraire autorisé à penser que des bulletins y ont été frauduleusement introduits. Dans le premier cas il ajoute hypothétiquement des suffrages à ceux qui ont recueillis les candidats non proclamés, dans le second il les déduit de ceux qui ont obtenu les candidats proclamés et du nombre des votants.

A la clôture du scrutin les feuilles des émargements sont arrêtées, c'est-à-dire que le nombre des émargements est officiellement constaté en lettres (Circ. du 21 juillet 1883 ; même en chiffres comme le disaient les circulaires antérieures : Circ. du 19 janvier 1876), par le président et le secrétaire du bureau qui y apposent leur signature ou tout au moins leur paraphe après la formule d'arrêté. Toutefois l'absence de cette formalité, prescrite seulement par les circulaires ministérielles en vue de faciliter le contrôle des opérations et de donner un caractère authentique à ces documents, ne serait pas à elle seule une cause d'annulation de l'élection (17 février 1894, *Nîmes*).

Il n'est pas nécessaire que les noms émargés soient lus après le vote et avant le dépouillement puisque les listes sont communiquées aux électeurs après le scrutin.

Ces listes permettent de constater le droit des électeurs et l'exercice qu'ils font de ce droit, mais elles ne permettent pas de constater l'identité des électeurs dont elles portent les noms et des individus qui se présentent pour voter. Aucune règle n'est formulée par la loi en ce qui concerne l'administration de la preuve de cette identité ; elle peut donc être faite d'une manière quelconque, soit par la connaissance personnelle que les membres du bureau peuvent avoir de l'intéressé, soit par la

déclaration des électeurs présents connus du bureau qui attestent que l'individu qui se présente est bien celui dont le nom figure sur la liste électorale et sur la liste des émargements (9 janvier 1885, *Pianelles*).

Cartes. — Néanmoins le législateur (loi du 5 avril 1884, art. 13), en vue de faciliter l'administration de cette preuve, oblige les municipalités (en matière municipale seulement) à dresser une carte au nom de chaque électeur. Cette carte est délivrée au citoyen dont elle porte le nom sur la justification de son identité.

Tout individu qui se présente au vote muni d'une pareille carte doit être admis à voter si son nom figure d'ailleurs sur la liste électorale, à moins cependant qu'il ne soit établi qu'il n'est pas celui dont le nom est porté sur la dite carte : celle-ci n'est qu'un instrument de preuve et lorsque la remise en est faite à domicile elle ne parvient pas toujours à son titulaire.

Il est important de remarquer que la délivrance de cartes électorales n'empêche pas l'application des règles générales précédemment tracées, de sorte que le bureau ne pourrait valablement refuser de recevoir le vote d'un électeur non muni de sa carte, si cet électeur faisait constater sur le champ son identité (Cir. Int. 10 avril 1884), condition d'ailleurs indispensable (21 avril 1893, *Jouy-Mauvoisin*). Il résulte de cette observation que si, pour éviter les frais d'établissement des cartes électorales une municipalité omet d'en faire dresser, cette irrégularité ne saurait entraîner l'annulation des opérations si tous les électeurs qui se sont présentés au scrutin ont pu y prendre part, s'ils n'ont pas été empêchés d'établir leur iden-

tité par les difficultés résultant du grand nombre de constatations à faire.

Les cartes sont délivrées à la mairie pendant les deux ou trois jours qui précèdent le scrutin et dans la salle du vote ou une salle voisine le jour même du scrutin (5 décembre 1884, *St-Charles*). Elles peuvent être distribuées à domicile, mais nul texte n'oblige l'administration à faire cette distribution (23 décembre 1892, *Cours* ; 24 mars 1893, *Bardigues* ; 17 février 1894, *Nîmes*). La distribution à domicile peut être faite par un agent quelconque même temporaire de la municipalité aidé lui-même par un électeur quelconque, ou toute autre personne de la commune, même par un comité électoral (28 mars 1890, 2^e Cⁿ de *Bordeaux*), lorsque cette adjonction n'a pas eu pour effet d'empêcher les électeurs de recevoir leur carte en temps utile (22 avril 1893, Cⁿ de *Sault*). Cette distribution, lorsqu'elle a lieu doit être générale. On pourrait considérer comme une manœuvre tendant à écarter les électeurs du scrutin et par suite à entraîner l'annulation des opérations la distribution des cartes qui serait faite à domicile à une partie seulement des électeurs (30 janvier 1885, *Teillet* ; Cpr. 7 août 1889, *Notre-Dame-du-Thil* ; 28 mars 1890 Cⁿ de *Bordeaux*).

Aucune formule sacramentelle n'est imposée pour la rédaction de ces cartes. Elles doivent évidemment indiquer les noms, prénoms, surnoms, de l'électeur, son domicile sa profession et son âge, à moins qu'il ne soit le seul électeur de ce nom dans la commune. Elles doivent en outre indiquer le lieu du vote (loi de 1884, art. 13) ; toutefois l'omission de cette dernière indication ne serait pas une cause d'annulation des élections si elle n'avait pas

eu pour effet de provoquer l'abstention des électeurs (8 janvier 1886, *Ladergues* 9 février et 2 août 1889, *St-Georges de Luzençon* et *Ajaccio*). Il en serait de même et sous la même réserve d'une mention erronée relative au lieu de vote, bien qu'en pareil cas le juge soit autorisé à se montrer plus rigoureux (31 juillet 1885, *Roussillon*).

Les cartes doivent porter le timbre de la mairie et la signature de l'officier public compétent : maire, adjoint, conseiller municipal délégué, ou même une simple griffe, ce qui nous amène à penser que la signature peut être apposée par une personne quelconque agissant cependant au nom et sur l'autorisation de l'officier compétent (27 novembre 1885, *Juigny-sur-Loison*). La masse des électeurs ne connaît pas la signature des administrateurs municipaux, ce qui fait foi c'est l'imprimé, le cachet de la mairie et l'unité de signature.

S'il est préférable de donner aux électeurs une carte pour chaque élection, rien ne s'oppose à ce qu'une carte doive en principe servir pour toutes les élections à faire dans l'année dont elle porte le millésime. Cette manière de procéder doit être d'autant plus autorisée que la distribution des cartes électorales n'est prescrite qu'en matière municipale (24 décembre 1892, *Cⁿ de St-Claude*). C'est surtout en pareille hypothèse que le porteur de la carte ne devra être admis à voter qu'après qu'on aura constaté que son nom est porté sur la liste des émargements. La carte est rendue à l'électeur en vue d'un second tour pour le cas où il serait nécessaire d'y procéder.

En matière d'élections sénatoriales la lettre de convocation adressée au délégué ou au suppléant tient lieu de carte.

§ 2. — **Nécessité de compléter le corps électoral.**

Nous prions le lecteur de vouloir bien se reporter à ce que nous avons dit touchant les élections des maires et adjoints. Nous rappelons qu'il ne pourrait être procédé à l'élection de membres de la municipalité que par des conseils municipaux complets ou tout au moins que l'on se serait efforcé de compléter. Nous insistons seulement sur ce point que s'il était passé outre aux injonctions de la loi, les élections du maire, de l'adjoint, seraient radicalement nulles, que l'annulation, s'imposerait au juge.

Relativement à l'élection des sénateurs, les délégués non acceptants ou invalidés, même par le conseil de préfecture, seulement sont remplacés suivant les cas par d'autres délégués ou par des suppléants. Si les délégués et suppléants qui doivent être convoqués en vue de compléter le corps électoral ne l'étaient pas, il y aurait lieu d'ajouter hypothétiquement, tant au nombre des suffrages exprimés qu'à celui des suffrages recueillis par les candidats évincés les plus favorisés, un nombre de suffrages égal au nombre des vacances du corps électoral résultant du défaut d'accomplissement des formalités dont il vient d'être parlé.

§ 3. — **Etablissement des listes d'éligibles.**

Ici encore nous serons très bref. D'une part, en effet, nous n'avons pas à parler des anciennes listes d'éligibles sur lesquelles figuraient les citoyens payant un certain cens, remplissant certaines fonctions et auxquels on ajoutait pour compléter le minimum d'éligibles qu'elles de-

vaient porter quelques-uns des électeurs les plus imposés non compris parmi les précédents.

D'autre part cette formalité n'intéresse que les élections législatives. En effet, depuis la loi sur les candidatures multiples, ne peuvent être candidats à la Chambre des députés que les citoyens qui ont fait dans des formes déterminées une déclaration de candidature à la préfecture du département où a lieu l'élection. (V. p. 98). Le préfet doit faire dresser une liste des candidats qui ont satisfait aux prescriptions de cette loi. Si une pareille liste n'était pas portée à la connaissance des électeurs en temps utile le Parlement, juge de l'élection, serait fondé à voir dans cette irrégularité une manœuvre de nature à égarer le choix des électeurs, et serait par suite autorisé à prononcer l'annulation des opérations.

Lorsque il y a lieu de nommer des maires et adjoints le tableau des conseillers municipaux constitue une liste d'éligibles toute dressée. Nous ne nous arrêterons pas sur cette considération ni sur ses conséquences, à savoir la nullité des bulletins portant le nom d'un citoyen non conseiller municipal, l'invalidation nécessaire d'un pareil citoyen s'il était proclamé; car on peut considérer la question comme entièrement dépourvue d'intérêt pratique, les conseillers municipaux étant trop jaloux de leurs prérogatives pour chercher un maire ou un adjoint en dehors de l'assemblée.

§ 4. — Constitution, Composition, Pouvoirs du bureau de vote.

Les citoyens sont appelés à voter en des lieux désignés à l'avance par l'administration, où leurs bulletins sont

reçus par des électeurs qui remplissent des conditions déterminées et qui sont chargés d'assurer pendant toute la durée du scrutin l'accès libre et paisible de l'urne et, après la clôture, le dépouillement sincère des bulletins. L'ensemble de ces électeurs constitue ce qu'on appelle le bureau.

Quand et dans quelles formes le bureau est-il constitué ; qu'elle est la composition du bureau ; quels sont ses pouvoirs ? telles sont les questions que nous nous proposons d'examiner.

Les règles auxquelles elles sont soumises varient de la même manière selon le caractère des élections auxquelles il est procédé ; nous distinguerons donc selon qu'il s'agit d'élections au premier ou au second degré.

A). *Elections au premier degré.*

Deux règles sont communes à toutes ces élections :

Le bureau se compose toujours d'un président, de quatre assesseurs assistés d'un secrétaire ;

Il est formé au moment précis où doit s'ouvrir le scrutin.

Cette observation permet de tracer le cadre de notre étude. Nous rechercherons le mode de désignation des membres du bureau et les variations dont ce nombre peut être susceptible, puis la sanction des dispositions qui déterminent le moment précis où doit être constitué le bureau.

1^o Constitution du bureau.

DU PRÉSIDENT DU BUREAU. — Aux termes de l'article 17 de la loi du 5 avril 1884 « les bureaux de vote sont pré-

sidés par le maire, les adjoints, les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau, et, en cas d'empêchement par des électeurs désignés par le maire ».

S'il n'y a qu'un bureau de vote il est présidé par le maire, si ce fonctionnaire est empêché, par l'un des adjoints dans l'ordre de nomination, et en cas d'empêchement de tous les adjoints, par le premier conseiller municipal non empêché que l'on rencontre en suivant l'ordre du tableau.

Rien ne s'oppose à ce qu'un maire ou adjoint suspendu, ou un ancien maire révoqué, mais qui fait encore partie du conseil municipal et qui cependant ne peut exercer, même temporairement, les fonctions de maire, ne soit appelé à présider le bureau par suite de l'empêchement du maire, des adjoints et de tous les conseillers municipaux inscrits avant lui au tableau de l'assemblée communale, car il est appelé en qualité de conseiller municipal et non en celle de maire ou d'adjoint ; il remplit une fonction qui rentre dans les attributions communes aux maires, adjoints et conseillers municipaux et qu'ils peuvent exercer à ce dernier titre (27 janvier 1893, *Pertuis*).

Au contraire le maire, l'adjoint qui, pour une raison quelconque, ont cessé de faire partie du conseil municipal, ne peuvent présider le bureau tant qu'il reste un conseiller municipal en exercice, et non empêché (14 mars 1890, *Pouzzolles*).

Nous verrons que les membres du bureau peuvent s'absenter tour à tour au cours du scrutin. En cas d'absence le président est remplacé par l'assesseur le plus âgé présent au bureau. En conséquence si le maire et l'adjoint, par exemple, siègent dans un même bureau, la présidence n'appartient pas nécessairement à l'adjoint lorsque

le maire s'absente ; il n'y a pas à tenir compte de la hiérarchie municipale (23 décembre 1892, *Miglos*). La présidence ne peut non plus appartenir à des personnes étrangères au bureau (10 juin 1892, *Montceaux-les-Mines* ; 17 février 1894, *Maumusson-Laguías*),

A défaut de conseillers municipaux des électeurs peuvent être délégués par le maire, dit la loi. Aucune distinction n'étant faite entre les électeurs il faut en conclure que le maire ou l'adjoint révoqué, ou définitivement invalidé et qui ne fait plus partie du conseil municipal, peut être valablement délégué comme électeur pour présider un bureau de vote (18 mars 1893, *Mirande*), ainsi que les citoyens énumérés à l'article 80 de la loi de 1884 (23 novembre 1888, *Montureux-les-Grez*), ou ceux qui sont inéligibles au conseil municipal 24 juin 1893, *Loubières*). La loi n'exigeant que la qualité d'électeur il n'est pas nécessaire d'être inscrit sur la liste électorale, il suffit de pouvoir y être inscrit. La présidence peut à ce titre être confiée au candidat lui-même.

Lorsque la présidence est ainsi déléguée il est bon que les empêchements, les refus de présider, soient portés à la connaissance des électeurs (Instr. Int. 28 novembre 1848), et mentionnés au procès-verbal.

Au maire il faut assimiler l'adjoint ou le conseiller municipal qui fait fonction de maire (arg. D. rég. 1852, art. 13, 2^e al. et loi de 1884, art. 84 ; C. 17 mars 1894, *Chambon-le-Château*). Bien plus cet adjoint, ce conseiller municipal ne peuvent refuser ou de présider ou, s'ils en sont empêchés, de désigner un électeur.

La délégation, ne pourrait être valablement faite, par la personne à laquelle revient la présidence en cas d'em-

pêchement du maire ou du membre de l'assemblée communale qui en remplit les fonctions.

Le maire ou l'adjoint qui ne fait pas partie du bureau qu'il aurait le droit de présider, ne peut déléguer son pouvoir à un autre membre de l'assemblée communale. Il ne peut y avoir délégation qu'en cas d'empêchement de tous les conseillers municipaux.

Le juge serait fondé à voir dans la violation de ces règles une manœuvre de nature à altérer les résultats du scrutin et pourrait par suite annuler les opérations électorales. Il y serait surtout autorisé si l'écart entre les suffrages recueillis par les candidats en présence était peu-considérable ou s'il s'était produit un nombre relativement important d'abstentions.

L'empêchement peut résulter des événements suivants ; décès, maladie, absence, révocation et suspension, quelle que soit d'ailleurs la date à laquelle ces mesures aient été prises, serait-ce même à la veille du scrutin invalidation définitive (14 mars 1890, *Pouzolles*). Il peut encore résulter d'une cause quelconque qui fait croire à la personne désignée qu'elle ne peut présider et la fait consentir à ce qu'un de ses collègues préside à sa place (13 janvier 1894, *Aleria*). Par contre une démission non encore acceptée, une invalidation non définitive, laissent à l'intéressé le droit de présider (22 mai 1885, *St-Flour*).

Il faut que l'empêchement existe au moment de l'ouverture du scrutin ou que du moins il soit prévu à ce moment. Le maire, l'adjoint, le conseiller municipal qui, en prévision d'un empêchement, ont refusé la veille du scrutin de présider le bureau, peuvent donc réclamer la présidence, lors de l'ouverture du vote, no-

nobstant la désignation faite la veille d'un conseiller municipal ou d'un électeur pour remplir cette fonction (10 mai 1889, *Cerrano* ; 5 août 1893, *Caunettes-en-Val*). Par contre un conseiller municipal est valablement investi si à l'ouverture du scrutin et sur le refus de présider du maire, de l'adjoint, ou des conseillers municipaux inscrits avant lui au tableau, il s'empare de la présidence (9 janvier 1885, *Merpins*), alors même que les conseillers se disant empêchés seraient venus voter (O. C. E. 29 avril 1844, *St. Bonnet-le-Chateau*).

La délégation par le maire ou l'adjoint en cas d'absence du maire, d'un électeur pour présider, peut être faite dans une forme quelconque. Ce sera le plus souvent sous forme d'arrêté, mais rien ne s'oppose à ce qu'elle le soit verbalement, dans la salle même du vote, au moment où l'on va constituer le bureau. Nous pensons même que cette délégation résulterait de l'*autorisation* donnée par le maire, verbalement de présider le bureau en voie de formation. La solution contraire tendrait à rendre les élections impossibles dans certains cas. S'il est utile de faire connaître que la délégation est faite à raison des empêchements de tous les conseillers municipaux en exercice il n'est pas indispensable de faire connaître quels sont ces empêchements (20 novembre 1885, *Messei*).

Qui préside le bureau dans une commune où la municipalité a été remplacée par une délégation spéciale en vertu de l'article 44 de la loi du 5 avril 1884 ? Les pouvoirs de ces délégations composées de trois à sept membres sont limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente. Les opérations électorales rentrent dans cette catégorie d'actes. Le bureau de vote

devra donc être présidé par le président de la délégation, à son défaut par le vice-président et à défaut par l'un des membres de la délégation en suivant l'ordre d'énumération du décret de nomination. A défaut le bureau serait présidé par un électeur désigné par le président de la délégation ou le membre qui fait fonction de président (*Non obstat*, art. 3, loi du 2 août 1875).

Que décider lorsque les pouvoirs de l'assemblée communale sont expirés, par exemple par l'écoulement du laps de temps pour lequel elle a été nommée, par le fait d'une dissolution, de la démission en masse ou de l'invalidation de tous les conseillers municipaux et qu'il n'a pas été nommé de délégation spéciale ? En pareil cas, l'ancien maire ou, s'il est décédé, révoqué, etc, celui qui en remplissait les fonctions, préside le bureau ou désigne le président (loi de 1884, art. 81) C. E. 19 mars 1886, *St. André-et-Appelles* ; 19 novembre 1886, *Campile*) même s'il s'agit du second tour de scrutin et même s'il n'a pas été réélu conseiller municipal au premier tour. Un ancien conseiller municipal ne serait pas fondé à réclamer la présidence en cette seule qualité en cas d'empêchement du conseiller qui fait temporairement fonctions de maire.

Le préfet peut-il désigner le président du bureau de vote ? L'affirmative n'est pas douteuse sous cette réserve toutefois, qui n'est que l'application du droit commun, que tous les conseillers municipaux étant empêchés ou refusant de présider le bureau, le préfet aura, préalablement à toute désignation, mis le maire ou celui qui en remplit les fonctions, en demeure de présider ou, s'il ne le peut, de désigner un président (loi de 1884, art. 85 : C. E. 28 janvier 1893, *Cozzano*). Si le maire présent a re-

fusé de présider et de désigner un président, le préfet peut nommer un délégué sans avoir besoin de mettre l'adjoint en demeure de faire cette désignation. Cette manière de voir qui trouve un point d'appui sérieux dans l'arrêt précité d'Adon (page 272), ne paraît pas contredite par l'arrêt ci-dessus du 28 janvier 1893. Ce dernier constate, seulement, que le préfet a successivement mis en demeure le maire et l'adjoint. Dès l'instant que le maire a été mis en demeure le vœu de la loi a reçu pleine satisfaction.

La désignation par le préfet s'impose même lorsque les pouvoirs du conseil municipal ayant pris fin le maire et l'adjoint sont décédés, révoqués ou suspendus (15 janvier et 19 mars 1886 *Collias, Campileone* : 1^{er} juillet 1893. *Belvédère-Campomoro*). Mais pour qu'il en soit ainsi il faut qu'il n'y ait plus ni maire, ni adjoint, ni conseiller municipal faisant fonctions de maire (3 janvier 1894, *Melas-du-Bosc*).

Le choix du préfet n'est pas limité : ce fonctionnaire peut donc désigner un conseiller général ou d'arrondissement (16 juillet 1886, *Valle-d'Orezza*), un employé de la préfecture ou de la sous-préfecture (18 mai 1889, *Montagnac*, 8 juin 1889, *St. Jean-de-la-Blaquière*) ou un électeur quelconque de la commune. Toutefois il devrait éviter de porter son choix sur un agent de la force publique notamment sur un commissaire de police.

Le maire ou le préfet ne peuvent désigner qu'un seul président pour un bureau de vote ; ils ne sauraient, sans troubler le fonctionnement du bureau, désigner des individus éventuellement chargés de le présider en cas d'absence du président, alors même que ces individus auraient eu qualité pour faire si le président dési-

gné avait été empêché. Une pareille désignation suivie d'effet pourrait être considérée comme une manœuvre de nature à exercer une pression sur le corps électoral et entraîner l'annulation des opérations (10 juin 1893, *Montceau-les-Mines*). Ils peuvent, au contraire désigner éventuellement un électeur pour présider au cas où les conseillers municipaux seraient empêchés. Cet électeur ne peut présider qu'en cas d'empêchement de tous les conseillers municipaux, il devrait donc céder la place au conseiller municipal en exercice qui voudrait user de son droit et qui en ferait la déclaration au moment de la constitution du bureau, avant la réception des votes (22 mars 1889, *Gilhac*).

Si la commune est divisée en sections de vote ou s'il s'agit d'élections départementales ou législatives, les mêmes règles s'appliquent (D. rég. 1852, art. 12 et 13). Le maire préside la section où doit se faire le recensement des votes de la commune, et qui, à ce titre, porte le nom de première section. Les autres sections sont numérotées et les bureaux sont présidés par un adjoint ou un conseiller municipal en suivant à la fois d'une part, l'ordre des sections et, d'autre part, l'ordre de nomination des adjoints et l'ordre d'inscription des conseillers municipaux au tableau. Le maire ne peut confier la présidence d'un bureau à un électeur que si les adjoints et les conseillers sont empêchés.

La présidence d'un bureau doit être ajoutée aux cas d'empêchement énumérés au numéro précédent (Cpr. en sens contraire. Circ. Int. 22 avril 1837, sur la loi du 21 mars 1831).

D'un autre côté le maire devant désigner un électeur, son choix doit porter, semble-t-il, sur un électeur de la

commune. Si donc il s'agit d'une élection municipale il peut désigner pour présider le bureau d'une section un électeur qui doit voter dans une autre section et s'il s'agit d'élections départementales ou législatives il ne peut désigner un électeur d'une autre commune de la circonscription. Par contre il peut, ce qui est particulièrement regrettable lorsqu'il s'agit d'élections départementales ou législatives, nommer le candidat lui-même.

A Paris les présidents des bureaux de vote sont des électeurs désignés par le maire ou les adjoints.

Lorsque le président est un électeur désigné par le maire, il doit savoir lire et écrire (D. rég. 1852, art. 13). En est-il de même lorsque la présidence revient à un conseiller municipal? Bien que la loi ne le dise pas expressément nous nous prononçons pour l'affirmative, puisque dans les cas où ils font nécessairement partie du conseil municipal les assesseurs doivent savoir lire et écrire (art. 14 D. rég. 1852).

Il ne doit être ni sourd ni muet ni aveugle.

DES ASSESSEURS. — Le bureau doit se former au moment de l'ouverture du scrutin. A l'heure fixée, la salle du vote est ouverte, les électeurs présents y pénètrent. Le citoyen à qui appartient la présidence appelle auprès de lui les assesseurs. Le mode de désignation de ceux-ci varie selon qu'il s'agit d'élections municipales ou d'élections d'un caractère plus général.

Aux termes de la loi du 5 avril 1884, les assesseurs doivent être les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs sachant lire et écrire présents à l'heure de l'ouverture du scrutin qui demandent à faire partie du bureau.

Le président doit donc appeler à siéger auprès de lui les deux plus âgés et les deux plus jeunes électeurs. Il ne peut faire aucune distinction, il ne peut invoquer l'identité d'opinion des quatre électeurs qui se présentent (18 mai 1889, *Altagène* ; 6 mai 1893, *Monbahus*). L'exclusion du bureau d'un seul électeur qui aurait le droit d'y siéger et qui manifesterait l'intention d'en user, constituerait une irrégularité de nature à altérer les résultats du scrutin par le défaut de surveillance des élections ou par les abstentions qu'elle pourrait causer. Elle obligerait le juge à annuler l'ensemble des opérations auxquelles il aurait été procédé sous la direction de ce bureau (16 décembre 1892, *Amplaing* ; 6 mai 1893, *Brens*, *Monbahus*).

Il faut que les assesseurs soient électeurs dans la commune, mais il n'est pas nécessaire qu'ils soient inscrits sur la liste électorale (21 mars 1883, *Bône*). Par contre, tout individu inscrit sur la liste révisée à la veille du scrutin étant présumé électeur, peut réclamer sa place au bureau s'il remplit les conditions prescrites par la loi 6 juillet 1889, *Zuani* : mineur), même s'il est incapable, ou indigne. Il n'importe d'ailleurs que cet électeur soit inéligible au conseil municipal ou remplisse une fonction incompatible avec le mandat de conseiller municipal. Ainsi l'agent salarié par la commune (8 mai 1885, *St. Aventin*), le garde champêtre, l'instituteur, le desservant de la commune peuvent faire partie du bureau. A raison de la généralité des termes de la loi, les assesseurs peuvent être parents ou alliés les uns des autres (9 janvier 1885, *Noceta* ; 9 mars 1889, *Coaraze* ; 24 mars 1893, *Sousmoulins*), ou même des candidats (O. C. E. 28 novembre 1834, *Rumigny*).

Si la commune est sectionnée, est-il nécessaire que les

assesseurs soient pris parmi les électeurs de cette section ? Sans doute, au point de vue pratique, il est préférable qu'il en soit ainsi puisque les assesseurs étrangers à la section seront obligés de s'absenter pour aller voter dans une autre section, mais nous ne pensons pas que cette solution s'impose. L'électeur d'une commune a le droit de surveiller les opérations électorales dans toutes les sections, il a par conséquent le droit de participer à cette surveillance par tous les moyens que lui donne la loi.

Pour faciliter la constitution du bureau, les instructions ministérielles anciennes prescrivaient aux municipalités de dresser avant les élections des listes faisant connaître exactement l'âge des dix électeurs de la circonscription les plus jeunes et des dix plus âgés. Ces instructions ne sont plus en vigueur et l'on est obligé de se reporter aux listes électorales. Comme celles-ci renferment parfois des erreurs ou sont incomplètes quant à l'âge des électeurs, il peut arriver qu'on exclue involontairement du bureau un citoyen ayant le droit d'y siéger. C'est ainsi que le conseil d'Etat a annulé des élections pour ce motif qu'on avait exclu un électeur qu'on croyait plus âgé que le plus jeune des assesseurs et qui cependant était plus jeune de quelques mois. Il avait été impossible de vérifier les âges sur le champ, le réclamant étant né hors de la commune et n'ayant pas son acte de naissance sur lui (6 mai 1893, *Brens*). Comme on ne peut demander aux électeurs de se munir de leur acte de naissance, l'administration devrait, semble-t-il, recommander aux municipalités de porter sur la liste électorale non l'âge approximatif des électeurs mais la date exacte de leur naissance, ou tout au moins remettre en vigueur les anciennes instructions, lesquelles on le remarquera, sont reproduites en matière d'élections sénatoriales.

Non seulement les assesseurs doivent être les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs présents qui demandent à prendre place au bureau, il faut encore que ces électeurs sachent lire et écrire (5 mai 1894, *St-Rémy-sur-Durolle*). Toutefois le juge en cette matière se montre peu exigeant, il suffit qu'ils sachent signer leur nom (6 juillet 1889, *Zuani* ; 14 janvier 1893, *Ferrière-Airoux*). Il ne faudrait pas conclure cependant *a contrario* que l'assesseur qui n'a pas signé le procès-verbal est illettré. Il suffit, en pareil cas, qu'il soit notoire que cet assesseur sait lire et écrire (18 décembre 1884, *Vigueros* ; 23 février 1889, *Lorgues*. Comme il faut que les assesseurs puissent entendre les noms des électeurs, qu'ils puissent surveiller les opérations, il est indispensable qu'ils ne soient ni sourds, ni aveugles. Ils peuvent ne pas parler pourvu qu'ils puissent écrire de manière à faire connaître leur pensée (1).

La participation aux travaux du bureau ne peut être imposée aux électeurs présents dans la salle de vote lors de l'ouverture du scrutin. Les règles précédentes doivent donc s'entendre sous cette réserve que les électeurs qui auraient le droit de prendre place au bureau peuvent refuser d'en user, consentir à n'en pas user (22 février 1889, *Cuagno* ; 29 avril 1893, *Grosseto*), ou même simplement ne pas demander à siéger ; s'ils agissent ainsi, ils sont réputés sans droit.

Les assesseurs ne sauraient être désignés à l'avance et prendre place au bureau avant que les électeurs présents ne soient consultés. Il n'est pas défendu au maire qui craint de manquer d'assesseurs, ce qui se produit fré-

1. L'infirmité qui empêcherait un électeur de siéger utilement au bureau doit être prouvée (28 juin 1889, *Labarthe*).

quemment, de prier quelques électeurs de se rendre à la salle de vote à l'heure indiquée pour l'ouverture du scrutin en vue de lui servir d'assesseurs ; mais ce que veut la loi, c'est que si le maire a pris cette précaution, les électeurs plus âgés que les plus âgés ou plus jeunes que les plus jeunes de ceux qu'il a éventuellement convoqués, présents lors de l'ouverture du scrutin, soient admis à siéger au bureau s'ils en font la demande à ce moment.

Les électeurs ne pouvant être obligés de prendre place au bureau il est de toute nécessité de valider des élections effectuées sous la surveillance d'un bureau composé du président et d'un ou deux assesseurs seulement lorsque le défaut d'assesseur tient au refus des électeurs. Il faut aussi, en autorisant les opérations, en pareils cas, déjouer la manœuvre d'électeurs qui, par un refus systématique, désireraient empêcher leurs concitoyens d'exercer leur droit de suffrage (14 décembre 1888, *Brillevast*).

La manière de procéder que nous venons d'exposer et qui doit être rigoureusement suivie en matière d'élections municipales est au contraire exceptionnelle lorsqu'il s'agit d'élections départementales ou législatives. En effet, l'article 14 du décret réglementaire de 1852, prescrit de prendre les assesseurs, en suivant l'ordre du tableau, parmi les conseillers municipaux sachant lire et écrire.

Il va sans dire que la désignation des conseillers municipaux assesseurs, n'est faite qu'après celle des présidents de section. Sous cette réserve, ils doivent être affectés aux sections comme les présidents, *en suivant l'ordre du tableau*. Cependant les circulaires ministérielles se plaçant au point de vue pratique, invitent les conseillers municipaux à se concerter entre eux pour fournir quatre

assesseurs à chaque section, en suivant l'ordre du tableau, de telle sorte, cependant, que les conseillers soient attachés à la section dans laquelle ils sont inscrits comme électeurs.

Quant aux autres difficultés auxquelles ces règles peuvent donner naissance, elles sont semblables à celles que nous avons rencontrées en étudiant le mode de désignation du président du bureau et doivent être résolues de même (V. notam. sur les pouvoirs des conseillers municipaux dont l'invalidation n'est pas définitive : 8 juillet 1881, *Pietri-di-Verdi* ; ou dont l'invalidation est devenue définitive : 15 mars 1890 ; *Peyriac-Minervois*).

A défaut de conseillers municipaux sachant lire et écrire, les assesseurs sont choisis, en tout ou en partie, parmi les plus jeunes et parmi les plus âgés des électeurs présents à l'ouverture du scrutin, en suivant les mêmes règles qu'en matière municipale (22 avril 1893, *Tardet*). Nonobstant, l'article 14 du décret réglementaire de 1852, qui paraît prescrire d'appeler à siéger au bureau d'abord les électeurs les plus âgés, nous pensons qu'il faut faire cet appel en tenant compte de l'âge des conseillers municipaux qui siègent en qualité d'assesseurs.

Ces règles sont de droit strict. Elles ont été édictées en vue d'assurer l'impartialité du bureau et par suite la sincérité du scrutin, la régularité matérielle des opérations électorales. Dès qu'elles ont été violées, le juge est fondé à présumer que l'irrégularité commise a été de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin, et, comme il ne peut apprécier dans quelle mesure, il doit prononcer l'annulation des opérations effectuées dans la section,

quel que soit le nombre de suffrages recueillis par les candidats proclamés.

Une importante réserve doit toutefois être apportée à cette rigueur. C'est au cas où les électeurs présents à l'ouverture de la séance n'ont élevé aucune réclamation contre la formation du bureau. Le juge est alors autorisé à penser que celui-ci a été régulièrement constitué.

Il ne faudrait pas exagérer cependant la portée de cette observation. Le juge pourrait, annuler des opérations dirigées par un bureau élu à la majorité des électeurs présents, comme cela avait lieu sous l'empire de la loi du 19 avril 1831 (art. 44), ou par acclamation. En pareil cas, en effet, il est à craindre que les élections ne soient abandonnées aux seuls partisans d'un candidat. Il en serait même encore ainsi au cas où l'on ferait appel à des électeurs se disant partisans des candidats, de manière que chaque liste fût représentée par un électeur au moins, car il serait à craindre que les électeurs qui se présenteraient ne fussent des adversaires du candidat dont ils diraient soutenir la candidature.

Le juge de l'élection ne peut donc prononcer l'annulation des opérations arguées de nullité pour constitution irrégulière du bureau que si des réclamations ont été présentées contre cette constitution, lors de l'ouverture du scrutin, par les électeurs présents (9 janvier 1885 *Mazzola* : président ; 29 juin et 6 juillet 1889, *Barrez* et *Zuani* ; 17 mars 1894, *Pléaux* : assesseurs). Le dernier arrêt permettrait de croire qu'une réclamation présentée au cours du scrutin suffirait pour autoriser l'annulation des opérations. Mais il doit s'entendre en ce sens qu'il n'a été fait à aucun moment de la journée mention d'une réclamation qui aurait été présentée au début de la séance.

S'il faut qu'une réclamation ait été présentée à l'ouverture de la séance, le juge ne doit pas nécessairement annuler les opérations dès l'instant qu'elle s'est produite. Une nouvelle condition est indispensable, à savoir que la réclamation émane de l'électeur qui a le droit de siéger au bureau au lieu et place de l'électeur qui lui est préféré ou tout au moins qu'il s'associe à la réclamation présentée par les autres électeurs et se déclare prêt à prendre place au bureau (16 février, 29 mars, 14 décembre 1889, *Thuré, Foussaret, Poussignac*) ; il faut, s'il a présenté une pareille réclamation, qu'il la maintienne et qu'il ne consente pas à ne pas user de ses droits (29 avril 1893, *Grosseto*).

Dans tous les autres cas le rejet d'une réclamation fondée oblige le juge à prononcer l'annulation des opérations effectuées dans la section (15 mars 1890, *Cⁿ de Peyriac-Minervois* ; 6 mai 1893, *Monbahus*). Cette solution est constante quels que soient le nombre (6 mai 1893, *Brens* : un assesseur ; 16 décembre 1892, *Amplaing*, 6 mai 1893, *Monbahus* : deux assesseurs) et la qualité (4 janvier 1887, *Plancher-Bas*, 3 août 1889 ; *Hauriet* : président) des membres du bureau irrégulièrement investis de leur fonction (27 février 1885, *Arbouse* ; 9 mars 1889, *Mondrainville*), quelle que soit la cause pour laquelle les électeurs ont été écartés (24 mars 1893, *Sousmoulins*). Cette solution n'est pas contredite par les arrêts des 22 février 1889, *Gua-gno* ; 9 janvier 1885, *Morosaglia* ; car dans les deux espèces de ces arrêts le réclamant n'avait pas maintenu sa réclamation.

Il n'est pas nécessaire que la fraude soit alléguée (23 janvier et 27 mars 1885, *Bilia et Artins* ; Cpr. 27 mars 1885, *Mortagne* ; 23 février 1889, *Varzy*). Enfin l'irrégu-

larité ne pourrait être couverte par la désignation des réclamants comme scrutateurs. Ils n'ont pu, en effet, participer à la réception des votes et ils n'ont pas voix délibérative au cours du dépouillement (20 février 1885, *Quesnoy-en-Deule*).

On remarquera que ces irrégularités auront en fait moins d'influence sur les élections départementales ou législatives que sur les élections municipales. Souvent, en effet, l'annulation des opérations effectuées dans une seule section entraînera l'annulation de l'ensemble des opérations auxquelles il aura été procédé dans la commune pour l'élection de conseillers municipaux alors qu'il en sera autrement en matière d'élections départementales ou législatives. Pour que ces dernières élections soient validées, il suffit que les candidats proclamés puissent supporter la déduction de tous les suffrages qui leur ont été attribués dans la section où l'irrégularité a été commise, et conserver la majorité absolue au premier tour et la majorité relative à l'égard de leurs concurrents auxquels le juge attribuera hypothétiquement les voix recueillies dans cette section par le candidat proclamé. Si le nombre des abstentions lui paraissait élevé relativement à la moyenne habituelle des votants dans la section, le juge pourrait considérer ces abstentions comme résultant de la constitution irrégulière du bureau. Il statuerait en supposant que tous les électeurs de la section auraient voté en faveur des candidats évincés. Il devrait donc non seulement reporter à ces candidats les voix recueillies par leurs concurrents proclamés, mais encore ajouter hypothétiquement au nombre de suffrages qu'ils ont obtenus et au nombre des votants un nombre égal à la différence entre le nombre des électeurs ins-

crits (déduction faite des indignes, incapables ou autres individus dont le droit de suffrage, est suspendu), qui n'ont pas pris part au scrutin, et celui des bulletins trouvés dans l'urne (17 mars 1894, *Cⁿ. de Montesquiou*. Cpr. 15 novembre 1892, *Cⁿ. de St-Just-en-Chevalet*).

Deux fraudes sont fréquemment employées à l'effet de tourner les prescriptions légales, elles consistent à constituer le bureau à l'aide d'électeurs prévenus à l'avance, et avant l'ouverture de la séance, ou d'attendre pour le constituer qu'on ait sous la main les électeurs de choix remplissant les conditions légales.

A la différence de ce que nous venons de voir, la réclamation formulée contre une constitution anticipée ou tardive, et fondée sur ce seul grief, ne suffit pas à faire présumer la fraude et par suite à faire prononcer l'annulation des opérations de la section.

1. *Constitution anticipée du bureau.* — Toutes les fois que la constitution anticipée du bureau ne sera pas de nature à autoriser le juge à prononcer l'annulation des opérations de la section, ce magistrat devra cependant annuler les votes exprimés avant l'heure fixée pour l'ouverture de la séance. La réception de ces votes n'ayant pas été surveillée par les électeurs doit être présumée frauduleuse.

Cette réserve faite il convient d'écarter tout d'abord le cas où, en matière d'élections départementales ou législatives le bureau devait être et se trouve composé du président et des conseillers municipaux dans l'ordre du tableau, conformément à la loi.

Nous supposerons en second lieu que le bureau a été constitué à l'aide de personnes présentes à l'ouverture de la séance. Il n'y a pas à distinguer selon la nature des élections, selon que les membres du bureau ont été ou

non convoqués à l'avance. Si à l'heure fixée pour l'ouverture de la séance il n'a pas été présenté de réclamation par un ou plusieurs électeurs demandant à user du droit que leur reconnaît la loi de siéger au bureau, ou s'il a été fait droit aux réclamations qui se sont produites en ce sens, le bureau doit être tenu pour valablement constitué (26 novembre 1892, *Remiremont* ; 29 avril 1893, *Carnières* ; absence de réclamation ; 24 avril 1885, *Ronchamps, Blaye* : réclamation satisfaite). Les électeurs seraient néanmoins admis à prouver que la constitution anticipée du bureau a eu pour but et pour effet d'altérer le scrutin et à demander l'annulation des opérations de la section (20 mars 1885, *Livron* ; 25 janvier et 9 mars 1889, *Saint-Remy-les-Chevreuse, Eauze*).

2. *Constitution tardive du bureau.* — Une circulaire en date du 22 avril 1837 recommandait *de ne pas commencer la séance tant qu'il n'y a dans la salle qu'un trop petit nombre d'électeurs*. Cette manière de procéder doit être tenue aujourd'hui pour irrégulière. Le scrutin, à moins d'empêchement, doit être ouvert à l'heure fixée par l'autorité compétente. C'est à ce moment que doit être définitivement constitué le bureau.

Un retard non expliqué dans sa constitution peut être considéré comme ayant entraîné l'abstention des électeurs qui n'ont pas voté, comme ayant eu pour but d'y appeler des individus qui n'en auraient pas fait partie s'il avait été constitué à l'heure réglementaire et qui ont pu exercer une pression sur le corps électoral. L'irrégularité commise est donc de nature à altérer le scrutin et autorise le juge à annuler les opérations effectuées dans la section (Cpr. 28 mars 1885, *Noailly* ; 1^{er} avril 1890, *Cⁿ. de Riscle*). Toutefois, la présomption de fraude

tombe lorsque le retard est expliqué par une cause majeure, par exemple lorsqu'il a été impossible de le constituer par suite du refus des électeurs d'y siéger (20 mars 1885, *Chatain*; 1^{er} avril 1890, *Cⁿ. de Valence d'Alby*; 9 mai 1890, *Cⁿ. de Pontorson*; 3 décembre 1892, *Villeguindry*).

3. *Absence de bureau.* — Que décider s'il n'a pas été constitué de bureau et si, par suite, les électeurs n'ont pu voter ?

Nous distinguerons selon qu'il s'agit d'une élection municipale qui aurait dû être effectuée dans un seul bureau, ou d'élections effectuées dans plusieurs bureaux.

Dans le premier cas il y a lieu de procéder à de nouvelles convocations et nous l'avons dit pour un premier tour. Il n'y a pas de second tour là où il n'y en a pas eu un premier. La majorité absolue serait donc nécessaire pour être élu aux plus prochaines opérations.

Dans le second nous supposerons, pour éviter des complications inutiles, que les autres bureaux ont été régulièrement constitués ou que les irrégularités commises sont sans influence sur les résultats du scrutin. Nous distinguerons encore.

Ou bien aucun électeur ne s'est présenté pour voter; il y a abstention systématique du corps électoral. Cette hypothèse se rencontre fréquemment dans les communes divisées en sections électorales d'égale importance. Les électeurs qui se sont abstenus doivent subir la loi que leur impose le vote des autres sections.

Ou bien des électeurs, en nombre quelconque, se sont présentés pour voter. Le juge est autorisé à présumer que le défaut de bureau qui a empêché les électeurs d'exercer leur droit de suffrage est la conséquence d'une manœuvre

et par suite, à attribuer, hypothétiquement aux candidats évincés un nombre de suffrages égal au nombre des électeurs inscrits dans la section, défalcation faite des incapables, des indignes et de ceux dont le droit de vote est suspendu. S'il s'agit d'un premier tour, le nombre des suffrages exprimés qui sert de base au calcul de la majorité absolue doit être augmenté dans la même proportion.

DU SECRÉTAIRE. — Le bureau constitué comme nous l'avons dit, c'est-à-dire composé du président et de quatre assesseurs désigne, à la majorité de ses membres un secrétaire. Le secrétaire choisi par le président et agréé par les assesseurs est valablement nommé, il réunit, en effet, l'unanimité des voix du bureau (29 juin 1889, *Urugne*). Mais il ne pourrait être régulièrement désigné par le président seul (18 décembre 1885, *Tresques*).

Le secrétaire est choisi parmi les électeurs lettrés de la commune présents lors de l'ouverture de la séance. La loi municipale ne dit pas comme le décret de 1852 que le secrétaire est choisi parmi les électeurs. Il peut donc être choisi non seulement parmi les électeurs inscrits, et même parmi les électeurs non inscrits (21 mars 1883, *Bône* ; 29 février 1893, *Crozon*), mais aussi parmi les autres personnes présentes (20 février 1893 *Thédirac* : mineur ; 5 août 1893, *Mauleon-Barousse* : citoyen étranger à la commune ; Cpr. 8 juin 1889, *St-Jean-de-la-Blaquière*).

La loi n'impose aucune autre condition. Le bureau peut donc désigner un instituteur (20 février 1893, *Crozon*) nonobstant la loi du 30 octobre 1886, car le secrétaire ne remplit pas une fonction administrative ; le desservant de la commune (27 juillet 1889, *Bethmale*).

Le secrétaire est spécialement chargé de la rédaction

du procès-verbal des opérations et de la tenue d'une des feuilles d'émargement. Il ne reçoit jamais les bulletins et n'a pas voix délibérative au bureau lorsqu'il s'élève des difficultés au cours de la réception des votes ou du dépouillement des bulletins. Si donc le bureau n'a pas trouvé parmi les électeurs ou autres personnes présentes à l'ouverture de la séance un individu qui lui paraisse suffisamment lettré, ou impartial, il peut désigner comme secrétaire un des assesseurs (10 juillet 1885, *St-Germain* ; 11 janvier 1889, *Hardanges*) et il ne paraît pas qu'il doive désigner nécessairement le plus jeune de ceux-ci, bien qu'en cas d'absence le secrétaire pris en dehors du bureau soit remplacé par l'assesseur présent le plus jeune : il ne s'agit pas d'un remplacement, mais d'une investiture.

2°. — Modifications que peut subir la composition du bureau au cours du scrutin.

Le bureau constitué comme nous l'avons expliqué est susceptible de deux espèces de modifications.

En premier lieu il peut être modifié quant aux personnes qui le composent. Ainsi l'un de ses membres s'absente ou se retire et il est remplacé par un citoyen qui ne fait pas partie du bureau.

En second lieu l'un de ses membres peut s'absenter momentanément et se faire remplacer par l'un des membres du bureau.

Les solutions des questions que soulèvent ces deux situations sont très différentes. Dans le premier cas le juge est autorisé à craindre une fraude et il prononce presque toujours l'annulation des opérations ; dans le second, au contraire, la fraude doit être prouvée, c'est donc presque toujours la validation.

Le bureau une fois formé ne peut être modifié. C'est en vertu de ce principe que le président ne peut être remplacé par des personnes étrangères au bureau (10 juin 1893, *Montceau-les-Mines*), non plus que les assesseurs (8 mars 1889, *Courcôme*). La mission du bureau ne consiste pas seulement, en effet, à assurer la sincérité de la réception des votes, mais aussi celle du dépouillement. Ses fonctions ne cessent qu'après la proclamation des résultats du scrutin qu'il a dirigé, surveillé. Il ne saurait donc être remplacé par un autre bureau constitué soit au cours du scrutin, soit entre la clôture du scrutin et le dépouillement des votes.

Néanmoins des modifications de cette nature n'entraîneraient pas l'annulation des opérations si elles étaient motivées par des raisons graves.

C'est ce qui se produirait, par exemple, si le bureau se retirait intégralement après la clôture du scrutin sans vouloir procéder au dépouillement. La constitution d'un nouveau bureau, quoique irrégulière, serait excusable et les opérations devraient être validées en l'absence de toute fraude. Cette constitution, avons nous dit, serait irrégulière ; en effet il est préférable, en pareil cas, d'adresser l'urne au juge, l'en le priant de procéder, à titre gracieux, au dépouillement des bulletins. Il en serait de même si les assesseurs refusant de continuer à siéger au cours des opérations qui se trouvent par suite momentanément, suspendues un nouveau bureau était constitué afin de permettre aux électeurs qui n'ont pas encore voté de venir exercer leur droit de suffrage (7 novembre 1884, *Andillac* ; 19 juin 1885, *Rechans* ; 6 février 1886, *Frasseto*).

On devrait également tenir comme une irrégularité ex-

cusable le remplacement des assesseurs illettrés par des assesseurs sachant lire et écrire (29 juin 1809, *Urugne*), ou le remplacement d'un bureau illégalement constitué par un autre régulièrement formé (12 mai 1893, *Cⁿ de St-Georges*); alors même que le premier se serait organisé après l'heure fixée pour l'ouverture du scrutin, et afin de faciliter le vote d'électeurs présents qui avaient à s'absenter de la commune, mais en l'absence du maire qui devait le présider et qui se trouvait en retard.

A plus forte raison en serait-il de même de la nomination du secrétaire au cours des opérations au cas où il n'aurait pas pu être nommé à l'ouverture de la séance (31 juillet 1885, *Mirepoix*; 14 décembre 1888, *Poussignac*).

Mais on devrait tenir le simple remplacement, non justifié par une cause grave, de tous les membres du bureau par des électeurs qui n'en faisaient pas originairement partie, pour une irrégularité substantielle entraînant l'annulation des opérations de la section, alors même qu'aucune fraude ne serait alléguée: ce remplacement en lui-même fait présumer la fraude (13 février et 24 avril 1885, *Espas, Marmouillé*; 19 novembre 1892, *Montigny-le-Prave*).

Bien que le second tour soit avec raison considéré comme la suite et le complément du premier, il n'est pas nécessaire que les bureaux qui surveillent les opérations à chacun de ces deux tours soient composés des mêmes personnes.

Nous avons dit en second lieu que les membres du bureau peuvent s'absenter momentanément. A quelles conditions peuvent-ils le faire ?

La loi exige la présence constante de trois membres

seulement du bureau (loi du 5 avril 1884, art. 19 et D. règ. de 152, art. 185, C. E., 22 mai 1885, *Montauban*). Dès l'instant que trois membres ont toujours été présents le juge est fondé à penser que la surveillance du scrutin s'est exercée conformément au vœu de la loi et il valide les élections si aucun autre grief n'est invoqué contre elles (18 janvier 1889, *Maneret*). Le secrétaire peut compter parmi ces trois membres (art. 47 de la loi du 22 juin 1833 ; O. C. E. 15 juillet 1835, 22 février 1838, 22 juillet 1839 : *Callas, Siarrouy, Le Cannet*).

L'irrégularité fondée sur l'insuffisance du nombre des membres du bureau n'ayant d'influence sur les résultats du scrutin que si elle a permis des fraudes, le juge de l'élection est autorisé à valider des opérations qui auraient été surveillées par un bureau réduit, à certains moments, à deux et même à un seul membre, si aucune fraude n'est alléguée (13 janvier, 17 février, 19 mai 1893, *Cⁿ de Merdrignac, Cⁿ d'Aignan, Casalabriva* : deux assesseurs seulement ; 1^{er} avril 1890, *Cⁿ de Valence-D'Alby* ; 3 février 1893, *Saint-Maurice de Tavernelle* : un seul assesseur). Mais si la réduction de l'effectif du bureau avait eu pour effet de favoriser la fraude, le juge devrait annuler les opérations (13 mars 1885, *Cucuron*).

On ne doit pas considérer comme une absence du bureau le fait de se retirer dans une salle voisine de la salle du vote (21 avril 1893, *Chabrol*), par exemple pour y déjeuner, si de cette salle les absents continuent de surveiller l'urne (14 novembre 1884, *Saint-Léon-sur-l'Isle* ; 14 décembre 1888, *Brillevast*) ; à plus forte raison s'ils se sont seulement éloignés de l'urne, mais sont demeurés dans la salle du vote (14 novembre 1884, *Merval*).

Quand l'un des membres du bureau s'absente, il est remplacé de la manière suivante :

Le président par le plus âgé des assesseurs présents ;

Le secrétaire par le plus jeune des assesseurs présents. Par contre le secrétaire ne peut remplacer ni un assesseur ni le président ;

Les assesseurs se remplacent au gré de leurs convenances.

Aucune délégation ne doit être faite, alors même qu'elle porterait sur des membres du bureau, à plus forte raison sur des citoyens qui n'en feraient pas partie. Ainsi le président ne peut déléguer ses fonctions à un électeur non assesseur, même si cet électeur se trouvait par ses fonctions, par exemple celles d'adjoint, éventuellement appelé à présider le bureau (23 janvier 1885, *Nailhac* ; 5 avril 1889, *Perigny*, *adde*, 10 juin 1893, *Montceau-les-Mines*).

De même le secrétaire ne devrait pas être remplacé par des étrangers au bureau (8 juin 1889, *Saint-Jean-de-la-Blaquière* ; 14 janvier 1893, *Cⁿ de Saint-Thély*) ; à plus forte raison devrait-il en être de même des assesseurs (8 mars 1889, *Courcôme* ; 16 février 1889, *Sainte-Florine*, Cpr. 19 novembre 1892, *Montigny-le-Prave*).

Toutes ces irrégularités ne sont pas de nature à entraîner, à elles seules, l'annulation des opérations. Pour que ce résultat soit atteint, il faut qu'il soit établi qu'elles ont eu pour effet de favoriser une fraude. Les arrêts que nous avons rapportés font l'application de ce principe et prononcent par voie de conséquence la validation des opérations attaquées, la fraude n'ayant pas été démontrée.

Au contraire les mêmes irrégularités peuvent décider

le juge à prononcer l'invalidation des élections si les circonstances de fait l'amènent à penser qu'elles ont eu pour but ou pour effet de favoriser la fraude (2 février 1889, *Villeveyrac*).

Une nouvelle question se pose. Les membres du bureau peuvent-ils s'absenter, tour à tour bien entendu, pendant toute la durée des opérations, ne faut-il pas qu'à certains moments, ils se trouvent tous réunis ?

Nous croyons que le bureau doit se retrouver tel qu'il a été constitué lors de l'ouverture de la séance, à la clôture du scrutin, au commencement et à la fin du dépouillement, à la signature du procès verbal, et que c'est seulement dans les intervalles qu'il peut être réduit à trois membres.

Lorsque les circonscriptions électorales sont divisées en sections de vote, les résultats numériques des opérations effectuées dans les bureaux sectionnaires sont rapprochés, les suffrages réunis par les candidats sont additionnés par un bureau dit bureau central ou par une commission *ad hoc* dite commission de recensement. Il nous reste à dire comment ce bureau central, cette commission sont constitués.

Dans toute espèce d'élection (au suffrage direct) les résultats des opérations des bureaux sectionnaires des communes sont centralisés au bureau du chef-lieu communal, celui qui est présidé par le maire ou par celui qui en remplit les fonctions. S'il s'agit d'élections municipales, ce bureau, après avoir centralisé ces résultats n'a qu'à les proclamer. S'il s'agit d'autres élections les procès verbaux sont, ensuite, transmis à la commission de re-

censement. La composition de celle-ci varie selon qu'il s'agit d'élections départementales ou d'élections législatives. Dans le premier cas la commission est le bureau central de la commune chef-lieu du canton où ont lieu les élections, c'est-à-dire celui qui est présidé par le maire du chef-lieu de canton ou par le citoyen qui fait fonctions de maire (loi du 10 avril 1871 art. 13). S'il s'agit d'élections législatives, la commission se compose de trois conseillers généraux désignés quelques jours à l'avance par le préfet. Cette commission nomme elle-même son président (Décret 1852 art. 34).

En quelque endroit qu'ait lieu le recensement, les assesseurs qui ont été délégués, le président du bureau qui a transmis les procès-verbaux, peuvent assister au recensement général des votes, mais ils n'ont que voix consultative, et leur présence n'est pas obligatoire (6 mai 1887, *Luzy*).

3^e Obligations et pouvoirs du bureau.

1) *Elections municipales dans une commune non sectionnée.*

— Le bureau est chargé d'assurer la sincérité matérielle des élections. Il doit donc vérifier l'urne, ses dispositions, son contenu, son mode de fermeture ; il doit disposer le matériel de l'élection : tables, urne, feuilles d'émargements, documents divers, de manière à faciliter le scrutin, la surveillance et le contrôle des électeurs. Il doit constater, par l'organe de son président, les heures d'ouverture et de clôture des opérations, ainsi que les incidents qui se produisent au cours de la réception et du dé-

pouillement des bulletins. Il doit écarter de l'urne les individus qui n'ont pas le droit de voter et par suite constater l'identité des citoyens qui se présentent pour prendre part au scrutin. Il doit éviter qu'un électeur ne vote deux fois ; il ne doit pas éloigner de l'urne l'individu inscrit qui n'a pas encore voté.

Le bureau n'a pas qualité pour discuter la décision du juge de l'électorat. La liste électorale est l'instrument que la loi a mis entre ses mains pour constater avec rapidité quelles personnes ont le droit de voter. Il ne peut refuser le bulletin des individus inscrits sur cette liste. Comme le dit énergiquement M. Laferrière (*loc. cit.* II. p. 306) *il ne peut que se conformer aux indications de la liste, si erronées qu'elles lui paraissent*, lors même que les individus qui se présentent sont notoirement indignes ou incapables (8 mars 1889, *Rutoli*). Cette règle ne reçoit exception que si le bureau a entre les mains une décision ou la notification d'une décision, privant du droit de suffrage l'individu inscrit qui se présente pour voter, et passée en force de chose jugée après la clôture de la liste. L'inscription sur la liste fait tomber au regard du bureau la force d'une décision portant privation des droits électoraux mais antérieure à la clôture. (V. p. 153).

D'un autre côté, le bureau n'a pas à tenir compte des réclamations émanant de personnes non inscrites qui prétendraient avoir le droit de voter, à moins qu'elles ne soient porteurs d'une décision actuellement exécutoire du juge de l'électorat leur reconnaissant le droit de voter dans la circonscription.

Il doit éviter qu'un individu ne vote deux fois. Si un

électeur se présente deux fois pour voter devant le même bureau, celui-ci doit le repousser la seconde fois ; l'électeur qui a épuisé son droit en émettant son premier vote ne peut se plaindre, le candidat évincé ne peut soutenir qu'on lui a enlevé un suffrage. Mais que décider lorsque l'électeur inscrit sur deux listes a voté dans une autre commune pour une élection du même ordre, le même jour, peut-être ? Le bureau ne peut refuser son bulletin, il n'a pas même le droit d'exiger que cet individu justifie qu'il n'a pas voté dans la commune où il est inscrit et où il est soupçonné d'avoir voté, par la production d'un certificat délivré par le maire de cette commune.

Néanmoins, dans ce dernier cas, le bureau peut lui faire observer qu'il commettra, s'il vote deux fois, un délit réprimé par la loi pénale et une irrégularité de nature à altérer les résultats du scrutin puisque, à raison de son vote, le nombre des votants et celui des suffrages recueillis par les candidats proclamés, devront être diminués d'une unité.

Le bureau peut faire une observation semblable à tous les électeurs dont le vote est irrégulier.

En recevant les bulletins, le bureau doit s'assurer qu'ils présentent les apparences extérieures de bulletins réguliers, notamment qu'ils ne sont pas revêtus de signes extérieurs de nature à les faire annuler lors du dépouillement ou qu'ils ne sont pas d'une épaisseur telle qu'il y ait lieu de craindre qu'ils n'en renferment d'autres. En présence de bulletins multiples, de couleur ou marqués extérieurement, il devrait, en faisant connaître à l'électeur l'irrégularité qu'il commet, l'inviter à en rédiger et à lui en remettre un autre, mais il ne pourrait refuser de rece-

voir le bulletin qui lui est présenté si son auteur persistait à n'en pas vouloir remettre d'autre.

Lorsqu'au cours du scrutin il s'élève des difficultés, le bureau doit statuer séance tenante, afin d'éviter une interruption qui pourrait provoquer des abstentions et par suite l'annulation des opérations. Il ne peut se dispenser de le faire sous prétexte de renvoyer à l'autorité supérieure.

Nous lisons dans une circulaire ministérielle, en date du 9 mai 1843 : *Si le premier scrutin est annulé par le bureau avant d'avoir été dépouillé, le scrutin qui le suit est un premier tour où la majorité absolue est nécessaire pour qu'il y ait un résultat* (O. C. E. 15 juin 1841, *Autin*). On ne saurait reconnaître aujourd'hui un pareil pouvoir au bureau. Il n'a pas qualité pour annuler un scrutin, il ne peut qu'en constater la matérialité. Il doit recevoir les votes jusqu'à l'heure de la clôture, puis faire procéder au dépouillement, à moins qu'à raison de circonstances particulières il ne croie devoir laisser ce soin au juge. Si de graves irrégularités ont été commises, tant au cours du scrutin qu'au cours du dépouillement, c'est à celui-ci qu'il appartiendra d'en rechercher les conséquences.

Après que le président a prononcé la clôture du scrutin, le bureau fait procéder sous sa surveillance au dépouillement des bulletins. En cas d'erreurs ou de réclamations de la part des électeurs présents, il peut faire procéder à un nouveau dépouillement (24 et 25 mars 1893, *Hauteluce, Bruay*), à moins que le résultat n'en soit acquis à des candidats proclamés, ce qui se produirait si le procès-verbal était clos et signé (24 décembre 1892, *Méziè-*

res-sur-Bellegarde). Dans ce dernier cas, les bulletins devraient être remis dans l'urne et adressés au juge de l'élection.

Le bureau n'est pas toujours obligé de faire procéder à un nouveau dépouillement quand il en est requis. Il est juge de l'opportunité de cette mesure, autrement il suffirait de la réclamation, même non fondée, d'un seul électeur pour retarder la proclamation des candidats régulièrement élus. Toutefois, si l'électeur dont la demande est rejetée exprime le désir de voir les bulletins remis dans l'urne pour être soumis au juge de l'élection, et s'il motive sa réclamation, il doit y être fait droit.

Le bureau fait procéder au dépouillement par des scrutateurs, il peut parfois y procéder lui-même.

Dans tous les cas, il doit faire l'attribution des bulletins conformément à la loi ou à la jurisprudence du conseil d'Etat et jamais en vertu seulement d'un usage local ou de conventions contraires (21 janvier 1893, *Rougnat*).

Après le dépouillement, il fait le calcul du quart des électeurs inscrits, ainsi que de la majorité absolue des suffrages exprimés s'il s'agit d'un premier tour, et, quel que soit le scrutin, le relevé des suffrages recueillis par les candidats. Dans cette opération, *il se borne à constater les résultats matériels de l'élection et il n'a point à en apprécier la légalité* (Laferrière, *loc. cit.*, II, p. 306). Il ne pourrait donc pas, notamment, refuser de compter le suffrage d'un électeur privé du droit de vote, il n'est pas juge de la capacité électorale, de

même qu'il n'est pas, nous l'avons vu, juge de la validité de l'élection.

Il doit proclamer jusqu'à concurrence du nombre des représentants à élire les candidats qui ont obtenu le nombre de voix exigé par la loi (4 janvier 1889, *Réallon*). Il ne peut en proclamer davantage car il est d'ordre public que l'effectif des assemblées élues ne soit pas supérieur à l'effectif légal. Il ne peut donc proclamer un ou plusieurs candidats, en plus, même éventuellement, pour le cas où des candidats en nombre égal seraient invalidés (19 novembre 1892, *Luscan*), ou donneraient leur démission (30 mars 1889) *Tomino* : démission donnée aussitôt après le dépouillement), ou opteraient pour une autre commune, car il n'est pas juge de l'éligibilité et n'a pas qualité, pour statuer sur les démissions et les options. Les candidats proclamés en sus du nombre réglementaire seraient nécessairement invalidés, la nullité de leur proclamation pourrait être invoquée, en tout état de cause, et alors même que les prévisions du bureau se seraient réalisées.

Par contre, il doit compter tous les suffrages exprimés, même s'ils l'ont été en faveur d'inéligibles (21 janvier et 4 février 1893, *Passenans*, *Piedicroce*), et proclamer, sous la réserve posée au début du numéro précédent, tous les candidats qui remplissent les conditions numériques requises pour être élus, alors même qu'ils donneraient sur le champ leur démission (7 février 1885, *Féron*) ou qu'ils déclareraient opter pour une autre commune, ou qu'ils seraient inadmissibles (6 mars 1885, *Montcel* : mineur de vingt-cinq ans ; 23 décembre 1884, *Thizy* : indigent ; 26 novembre 1892, *Oulins* : militaire ; 4 février 1893, *Piedicroce* : ecclésiastique), ou, *a fortiori*, qu'ils se trouve-

raient dans un cas d'incompatibilité (7 novembre 1884, *St-Didier*, 29 juin 1889, *Fretin* : parenté alliance ; 24 décembre 1892, *Versigny*).

Le bureau, n'est pas une juridiction, il n'est pas plus juge de l'éligibilité qu'il ne l'est de la validité de l'élection et de la capacité des votants. Voici comment s'exprime une ordonnance en conseil d'Etat (23 avril 1832, *Guingamp*) : *Considérant que l'article 50 de la loi du 21 mars 1831, qui donne au bureau des assemblées électorales communales le droit de juger provisoirement les difficultés qui s'élèvent sur les opérations de l'assemblée, ne s'applique qu'aux opérations confiées aux électeurs, et ne peut embrasser les questions relatives aux incapacités, incompatibilités et autres objets étrangers à l'opération elle-même et pour lesquels la loi a établi des juridictions spéciales.*

Il ne peut donc pas invalider, en refusant de le proclamer, un candidat qui a réuni le nombre de suffrages nécessaire pour être élu (4 janvier 1889, *Réallon*), mais il peut protester contre l'élection de ce candidat et insérer ses observations au procès-verbal (21 décembre 1888, *Berneuil-sur-Aisne*).

A plus forte raison ne peut-il valablement proclamer d'autres candidats à la place de ceux-ci (30 janvier 1885, *Beuste*), alors même que le seul obstacle à cette proclamation serait la présence d'un candidat dont il prévoyait, peut-être avec raison, l'invalidation (2 mars 1889, *Croze*) ou qui a donné sa démission sur le champ.

Peut-il arriver que le bureau qui doit proclamer tous les candidats qui ont réuni un nombre de voix suffisant pour être élus, et ceux-là seulement, soit amené à n'en proclamer aucun ?

L'affirmative n'est pas douteuse quand il s'agit d'un premier tour, puisqu'un candidat qui a la majorité relative à l'égard de ses concurrents peut ne pas avoir réuni un nombre de suffrages au moins égal à la majorité absolue des suffrages exprimés et au quart des électeurs inscrits. La loi a d'ailleurs prévu cette hypothèse en décidant qu'en pareil cas il sera procédé à un nouveau scrutin où la majorité relative suffira pour être élu.

La question est au contraire douteuse en ce qui concerne le second tour. Le second tour, nous l'avons dit, est la suite et le complément du premier. Après lui, la représentation de la circonscription doit être complète. A ne considérer que ces arguments il faudrait décider que le bureau doit toujours proclamer quelqu'un à la suite d'un second tour.

Nous inclinons cependant vers la solution contraire. Tout d'abord la loi ne dit pas que le bureau doit proclamer les candidats, mais qu'il doit proclamer les résultats du scrutin et tout le monde est d'accord sur ce point qu'il s'agit des résultats matériels. Quand le premier tour ne donne pas lieu à proclamation de candidats, le bureau doit néanmoins proclamer les résultats numériques du scrutin et ajouter que ces résultats ne permettent de déclarer élus aucun des candidats en présence. D'un autre côté, il peut arriver au second tour comme au premier, que les candidats les plus favorisés ne puissent, sans perdre la majorité relative à l'égard de leurs concurrents, supporter par exemple la déduction hypothétique de suffrages qui doit être opérée à raison de la présence dans l'urne d'un nombre de bulletins supérieur à celui des émargements.

Nous croyons que le bureau peut tenir compte de tous les résultats numériques des opérations, notamment de la différence qu'il constate authentiquement sur le procès verbal entre le nombre des émargements et celui des bulletins trouvés dans l'urne, opérer au premier et au second tour la déduction hypothétique des bulletins trouvés en trop, ou l'addition hypothétique de l'excédent des émargements et déclarer ensuite que les candidats en présence ne peuvent être proclamés. Ce qui lui est interdit, c'est l'examen de la capacité électorale des votants et par suite l'annulation des suffrages des indignes ou l'addition hypothétique des suffrages qui auraient pu être exprimés par les individus qui n'ont pu voter faute d'inscription sur la liste.

Sans doute la différence entre le nombre des bulletins trouvés dans l'urne et celui des émargements permet de dire qu'il a été commis une erreur, une irrégularité, peut-être même une fraude, mais en est-il autrement lorsque le bureau fait attribution ou refuse de faire attribution de bulletins multiples ou portant des signes de reconnaissance.

Il se trouve en présence d'une situation matérielle, d'éléments mathématiques ; il doit pouvoir opérer les calculs que nécessite cette situation. Nous disons seulement les calculs, il ne pourrait donc pas, comme le juge, décider que l'écart entre le nombre des émargements et celui des bulletins trouvés dans l'urne fait présumer de graves irrégularités ou des fraudes, et annuler purement et simplement l'ensemble des opérations.

Ce que nous avons dit touchant la différence entre le nombre des bulletins et celui des émargements devrait s'appliquer dans le cas où le nombre des suffrages attri-

bués est supérieur à celui des suffrages qui pouvaient être exprimés, car dans ce cas encore on se trouve en présence de chiffres.

Au point de vue pratique, cette solution nous paraît préférable à la solution contraire, car elle permet de procéder presque sans délais, à de nouvelles opérations et ne laisse pas siéger à l'assemblée pendant un an et quelquefois davantage un citoyen que l'on sait irrégulièrement proclamé, qui moralement devrait donner sa démission pour permettre une nouvelle consultation des électeurs, et qui ne peut avoir d'autorité au sein de l'assemblée dont il fait partie (1) (*V. Supra*).

La décision du bureau, à quelque moment qu'elle soit prise, c'est-à-dire soit au cours du scrutin, soit au cours du dépouillement, doit l'être à la majorité des membres présents. Le secrétaire qui compte parmi les trois membres dont la présence est nécessaire pendant la durée des opérations, n'a que voix consultative (Déc. rég. 1852, art. 12). Rien ne s'oppose d'ailleurs à ce qu'un membre du bureau prenne part à une délibération concernant son parent, son allié, à un degré quelconque (O. C. E. 28 novembre 1834, *Cⁿ de Rumigny*).

Les décisions du bureau sont délibérées en secret si les membres le jugent utile, elles sont motivées et prononcées à haute voix par le président. Elles sont inscrites au procès-verbal.

La violation de ces règles n'entraînerait pas à elle

1. Nous lisons dans une circulaire du mois de juillet 1892 sur les élections aux conseils généraux que le bureau central peut retrancher aux candidats proclamés ou demandant à l'être, les suffrages trouvés dans l'urne en excédent des émargements.

seule l'annulation des opérations, mais elle pourrait faire admettre par le juge les allégations de fraude qui lui seraient présentées. (O. C. E. 24 août 1832, *Aramits* ; 7 juin 1836, *Aspet*)

Le bureau signe le procès-verbal, les protestations, les bulletins et autres documents qui y sont annexés, il proclame les résultats du scrutin et déclare que les candidats dont il énumère les noms sont élus et, s'il y a lieu qu'il sera procédé à un nouveau scrutin pour la nomination d'un certain nombre de représentants.

2. *Élections législatives, départementales ou municipales lorsque la commune est divisée en sections de vote.*

Les bureaux sectionnaires sont chargés des opérations matérielles du vote : réception et dépouillement des bulletins, leurs pouvoirs cessent dès qu'ils ont proclamé les résultats numériques des opérations qu'ils ont dirigées ; lorsqu'il s'agit d'élections départementales ou législatives, les résultats proclamés dans chaque section sont centralisés par le bureau central de la commune dont les pouvoirs cessent également dès que cette opération est effectuée. Les résultats sont définitivement centralisés par la commission de recensement s'il s'agit d'élections départementales ou législatives ou par le bureau central s'il s'agit d'élections municipales.

C'est à ces commissions, à ce bureau, que passent les pouvoirs que nous avons reconnus au bureau unique, et qui peuvent s'exercer postérieurement au dépouillement des bulletins. Ce sont eux qui proclament les résultats définitifs des opérations, qui déclarent les candidats élus

et la nécessité d'un second tour. Ils ne sont non plus, ni juges de l'élection, ni juges de l'éligibilité, ni juges de la capacité électorale. Cependant, en matière législative, la commission de recensement ne doit pas tenir compte des suffrages exprimés en faveur des candidats inéligibles en vertu de la loi du 17 juillet 1889 sur les candidatures multiples. Le bureau central, la commission de recensement, que nous désignerons dans la suite *brevitatis causa* sous la dénomination de bureau ou de commission de recensement, doivent statuer sur les difficultés qui s'élèvent au cours de leur travail et aussi sur celles que le bureau local n'a pas tranchées et qui sont de nature à influer sur les résultats numériques du scrutin, notamment sur celles qui sont relatives aux bulletins douteux.

Faut-il aller plus loin et dire que la commission devra, à l'aide des documents qui lui sont transmis, reprendre le travail des bureaux locaux, le réviser, substituer sa manière de voir à celle des bureaux? Faut-il, au contraire, limiter ses pouvoirs à la constatation et à l'enregistrement des résultats consignés aux procès-verbaux? Une distinction doit être faite. Le bureau central peut statuer sur la validité des bulletins annexés aux procès-verbaux, sur l'attribution ou le défaut d'attribution des suffrages exprimés par ces bulletins et tenir compte pour chaque section, de l'écart entre le nombre des émargements et celui des bulletins trouvés dans les urnes, ainsi que des suffrages attribués en trop, en effectuant les déductions et additions hypothétiques que le juge serait obligé d'opérer en pareil cas. En agissant ainsi, il ne fait pas œuvre de juridiction et il apporte l'unité de vues, d'appréciation, dans l'attribution des bulletins douteux.

Par contre il ne peut statuer ni sur les votes des indigènes ou des incapables, ni sur les irrégularités commises dans la tenue des feuilles de pointage ou des listes d'émargement ; il ne peut donc annuler ni les votes constatés par des émargements irréguliers, ni a fortiori les opérations d'une section : il n'est pas plus que le bureau sectionnaire juge de l'élection ou de la capacité électorale. (Voir même section, art. II, § 2).

Les procès-verbaux sont transmis au bureau central par deux assesseurs, par le président, par des gendarmes. Les résultats numériques peuvent même être transmis par le télégraphe ou le téléphone (24 décembre 1892, *Cn. de Saint. Claude*).

B. — *Elections au second degré.*

1) *Élections sénatoriales.* — Lorsqu'il s'agit de l'élection des sénateurs le corps électoral se réunit au chef-lieu du département.

Le bureau est présidé par le président du tribunal civil de l'arrondissement chef-lieu, ou à son défaut par le juge le plus ancien. Les assesseurs sont, comme en matière d'élections aux conseils municipaux, les deux plus âgés et les deux plus jeunes électeurs présents à l'ouverture de la séance qui consentent à siéger. Le secrétaire qui n'a ici aussi que voix consultative, est choisi par le bureau ainsi constitué parmi les électeurs (loi du 2 août 1875, art. 12).

Ce bureau n'a pas à recevoir les votes. Il exerce une surveillance générale sur la réception et le dépouille-

ment des bulletins et remplit le rôle de commission de recensement général des votes.

Il répartit les électeurs, en suivant l'ordre alphabétique, en sections de vote comprenant au moins cent électeurs ; il nomme pour chacune de ces sections au scrutin secret et à la majorité des suffrages un président et quatre assesseurs ou mieux scrutateurs choisis parmi les électeurs sachant lire et écrire (art. 13).

Dans l'intérêt de la rapidité des opérations, les bureaux de section doivent autant que possible rester les mêmes aux divers tours de scrutin, mais ce n'est pas obligatoire.

Un seul procès-verbal étant rédigé pour l'ensemble des opérations, par le bureau central, il n'y a pas lieu de nommer des secrétaires dans les sections.

Les pouvoirs de ces bureaux sont les mêmes que ceux des bureaux étudiés au second paragraphe de la section précédente (art. 27, loi du 2 août 1873 ; Déc. rég. de 1852). Nous ferons remarquer qu'ils n'ont pas à statuer sur la capacité des électeurs inscrits sur la liste, bien que celle-ci ne soit pas établie d'après la capacité électorale envisagée d'une manière absolue, (art. 8 et 13).

2) *Elections des maires, adjoints, délégués sénatoriaux et suppléants.* — Lorsqu'il s'agit de procéder à ces élections, le conseil municipal se réunit en séance (art. 51 de la loi du 5 avril 1884). Le bureau est donc composé d'un président et d'un secrétaire (22 mars 1889, *Mant*) ; ce dernier désigné par l'assemblée communale au scrutin secret à la majorité des membres présents (art. 53, loi de 1884). Lorsque le conseil municipal procède à un scrutin au cours d'une session, le secrétaire est celui qui a été

nommé au début de la session, il n'y a pas lieu d'en désigner un pour la séance d'élection (art. 53 arg. *au début de chaque session et pour sa durée, le conseil municipal nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire*). Ce secrétaire est toujours pris parmi les membres de l'assemblée.

Cependant la désignation irrégulière du secrétaire, par exemple par le président, n'est pas à elle seule de nature à entraîner l'annulation des opérations, puisqu'il ne fait que tenir la plume (11 décembre 1885, *Blois*).

Quant à la présidence, une distinction doit être faite selon qu'il s'agit de l'élection du maire ou de celle des adjoints et des délégués sénatoriaux ou de leurs suppléants.

Quand il est procédé à la nomination du maire, le conseil municipal doit toujours être présidé par le plus âgé des conseillers municipaux présents à la séance (loi de 1884, art. 77 ; C. E., 23 décembre 1892, *Burosse-Mendousse* ; 14 janvier 1893, *La Bâtie-Montgascon*) ; lorsque cette condition est remplie on ne peut attaquer l'élection en se fondant sur la qualité du président (22 mai 1885, *Line*).

Toujours, par conséquent aussi bien lorsqu'il s'agit de nommer le maire à la suite du décès, de la démission, de la révocation, de l'invalidation du maire précédent, qu'à la suite du renouvellement intégral des conseils municipaux ou du renouvellement total de la municipalité après la dissolution de l'assemblée, la démission ou l'invalidation de tous ses membres. Cette manière de voir paraît consacrée par le conseil d'Etat (5 mars 1886, *St-Sauveur* :

annulation de l'élection du maire élu le 31 août 1885, motif pris de la présidence de l'assemblée par l'adjoint ; 25 novembre 1893, *Serrières* : élection du maire le 19 juin 1893), elle est imposée par l'article 77 de la loi municipale qui ne fait aucune distinction. *La séance dans laquelle il est procédé à l'élection du maire est présidée par le plus âgé des membres du conseil municipal.*

On soutient cependant que cette solution ne doit s'appliquer que dans le cas de renouvellement intégral du conseil municipal. On se fonde sur la jurisprudence du ministère de l'Intérieur (dépêche du 27 novembre 1876) d'après laquelle la disposition semblable écrite dans la loi du 12 août 1876, n'était applicable qu'à ces seules élections, le conseil municipal devant être présidé dans tous les autres cas, par l'adjoint ou le conseiller municipal auquel la présidence eût été dévolue s'il se fût agi d'une délibération sur un objet d'intérêt local quelconque.

Nous doutons que cette interprétation convienne à l'article 77, 1^{er} al., de la loi du 5 avril 1884).

Les deux textes sont absolument semblables, mais nous croyons devoir écarter la loi de 1876 qui eut un caractère essentiellement provisoire et l'autorité de la dépêche ministérielle du 17 novembre de la même année.

Nous invoquerons tout d'abord, sans cependant nous y arrêter, la question de convenance. On conçoit aisément que le législateur n'ait pas voulu faire procéder à l'élection du président de l'assemblée par un vice-président, la règle contraire est de fondation dans nos assemblées et le Sénat a entendu en faire l'application en matière municipale, cela ressort de la discussion qui eut lieu dans cette assemblée le 7 février 1884.

Nous insisterons davantage sur l'argument qu'on doit tirer, selon nous, de l'article 77 de la loi municipale. Cet article, qui ne fait aucune distinction dans son premier alinéa entre les diverses circonstances pouvant donner lieu à la nomination du maire, s'occupe dans l'alinéa suivant, du mode de convocation des conseillers municipaux pour l'élection des maires et adjoints et décide que cette convocation sera faite, dans tous les cas, dans les formes prescrites par l'article 48, par conséquent que la présidence appartiendra au doyen d'âge du conseil municipal bien que la convocation ait été faite par un adjoint.

De plus, la loi exige, troisième alinéa, que, dans certains cas qu'elle détermine, les vacances du conseil municipal soient comblées avant l'élection du maire ; c'est donc encore dans ces cas que la présidence du conseil municipal appartient au doyen d'âge, notamment lorsque l'adjoint a convoqué les électeurs après des élections simplement complémentaires.

Enfin le premier alinéa ne parle pas des adjoints et nous verrons qu'il résulte des travaux préparatoires que cette omission a été voulue, afin de soumettre la nomination de l'adjoint aux règles de droit commun, c'est-à-dire afin que la séance du conseil municipal où il est procédé à l'élection de l'adjoint fût présidée par le maire ou le premier adjoint. Or les alinéas 2 et 3 de l'article 77 édictent les mêmes règles pour les maires et les adjoints lorsqu'il s'agit non plus de la présidence de l'assemblée, mais de la convocation de ses membres ou du remplacement des membres décédés, invalidés ou démissionnaires ; le premier alinéa contient donc une disposition exceptionnelle qui doit être appliquée rigoureusement.

D'après la doctrine du ministère de l'Intérieur, le conseil municipal ne devrait être présidé par le doyen d'âge qu'après un renouvellement intégral des conseils municipaux. En admettant même que cette interprétation soit fondée, l'administration nous paraît dépasser la mesure lorsqu'elle décide que, dans ce cas, le conseil municipal peut être présidé par le premier conseiller municipal inscrit au tableau si la nomination du maire n'a pas suivi de très près l'élection des conseillers municipaux si, par exemple, le maire n'a pu être nommé dans la première réunion tenue à cet effet (Circ. 7 avril 1892). C'est oublier la discussion qui eut lieu au Sénat (séance du 9 février 1884) et au cours de laquelle fut rejeté un amendement en ce sens présenté par M. Poriquet. Si cette doctrine était fondée elle serait toujours applicable. En effet un délai de huit jours lorsque tous les conseillers municipaux sont nommés au premier tour de quinze jours s'il est procédé à un second tour, peut s'écouler avant la nomination du maire. Pendant ce temps, les actes de l'état civil sont reçus par le premier conseiller municipal, lequel doit, on le remarquera, adresser à ses collègues les convocations écrites conformément à l'article 48 de la loi de 1884. L'article 77, 1^{er} alinéa, serait toujours inapplicable. La circulaire précitée se fonde non seulement sur l'article 77 mais aussi sur l'article 81 ; mais ce dernier ne donne de pouvoirs au premier conseiller municipal que jusqu'à l'élection du maire, c'est-à-dire jusqu'à ce qu'il soit procédé à cette élection, conformément à l'article 77 sous la présidence du doyen d'âge.

La règle que nous avons formulée et dont la viola-

tion entraîne l'annulation de l'élection des maires doit être adoucie par l'application des principes posés au § 1^{er} de cette étude, à savoir que si cette violation autorise le juge à présumer la fraude, cette présomption tombe et les opérations électorales sont en conséquence validées, si aucune réclamation ne s'est élevée contre la présence à la présidence d'un conseiller autre que le doyen d'âge, ou si celui qui aurait dû présider a déclaré ne le pouvoir ou ne le vouloir et a consenti à céder la place au conseiller le plus âgé après lui (30 janvier 1885, *Singleyrac* (22 mai 1885, *Levié*), alors même que celui-ci serait un ancien maire ou adjoint démissionnaire (17 juillet 1885, *Rouvrois-sur-Othain*) suspendu ou révoqué.

La séance dans laquelle il est procédé à l'élection des adjoints, des délégués sénatoriaux et de leurs suppléants doit être présidée par le maire, à son défaut par l'un des adjoints ou le premier conseiller en suivant l'ordre du tableau (art. 52, loi de 1884).

Avant d'aller plus avant, nous rappelons que le maire ou l'adjoint révoqué ou seulement suspendu ne peut présider le conseil municipal, et qu'en cas d'invalidation ou de démission du maire ou de l'adjoint en cette seule qualité, ces magistrats peuvent au contraire présider le conseil, ainsi qu'en cas de renouvellement total du conseil municipal à la suite de l'invalidation ou de la démission de tous les conseillers.

Tout particulièrement, en ce qui concerne les adjoints, s'il est procédé dans la même séance à la nomination du maire et de l'adjoint, le maire, dès qu'il est élu, doit

prendre la présidence, s'il est présent à la séance ; c'est lui qui doit faire procéder à la nomination des adjoints alors même qu'il aurait été irrégulièrement proclamé (27 mars 1885, *Vison* ; 23 décembre 1892, *Burosses-Mendousse* : en l'espèce le maire avait présidé malgré la réclamation du doyen d'âge la séance dans laquelle il avait été nommé) (1).

Que décider, en pareil cas, si le maire n'assiste pas à la séance dans laquelle il est élu ? Le conseil municipal devra-t-il être présidé par le doyen d'âge ou par le conseiller municipal inscrit le premier au tableau ? Nous n'hésitons pas à nous prononcer en ce second sens. Dès que le maire est élu, présent ou non à la séance, la mission du doyen d'âge est accomplie et la règle générale doit être suivie.

Dans ces cas, encore, l'annulation de l'élection ne doit être prononcée que si un conseiller incompetent a présidé malgré les réclamations d'un ou de plusieurs membres

1. Cette solution résulte nécessairement de la discussion de l'article 77 au Sénat (séance du 9 février 1884) que nous croyons utile de reproduire :

M. Munier. — Messieurs, le 1^{er} § de l'art. 77 est ainsi rédigé : « art. 77. — La séance dans laquelle il est procédé à l'élection du maire est présidée par le plus âgé des membres du conseil municipal ». Et les adjoints ? C'est évidemment un oubli, parce que dans l'article 76 on dit : « *Le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres au scrutin secret et à la majorité absolue* ». Il faut absolument mettre d'accord les deux articles 76 et 77.

M. le rapporteur. — Le maire est élu le premier ; c'est lui qui préside la séance où les adjoints sont élus.

M. Munier. — Quel est l'article qui l'indique ?

M. le rapporteur. — Le 1^{er} § de l'article 77 dit expressément « La séance dans laquelle il est procédé à l'élection du maire est présidée par le plus âgé des membres du conseil municipal ».

M. Magnin, président de la commission. — Le maire préside ensuite.

M. le rapporteur. — Parfaitement. *Il résulte clairement de ce paragraphe que c'est le maire une fois élu, qui préside pour l'élection des adjoints.*

de l'assemblée ou que si une fraude est alléguée et démontrée (20 février 1885, *Aix* : présidence par le doyen d'âge)

Qui préside la séance où le maire, l'adjoint ou les délégués sénatoriaux doivent être élus, lorsque celui qui doit présider refuse, sans cause légitime, de le faire ? Y a-t-il lieu d'appliquer l'article 85 de la loi municipale ? L'assemblée peut-elle être présidée par un délégué du préfet sous réserve d'une mise en demeure préalable du président éventuel ? L'affirmative ne paraît pas douteuse. Elle a été consacrée par un arrêt du conseil d'Etat (24 juillet 1885, *Bretenous*). Cependant le citoyen délégué par le préfet pour convoquer les conseillers municipaux à l'effet de procéder à l'élection de la municipalité ou de délégués sénatoriaux, sur le refus du maire, de l'adjoint ou du conseiller municipal compétent, n'a pas le droit de présider la séance dans laquelle il est procédé à l'élection, si le membre de l'assemblée qui a qualité pour le faire soit directement, soit à défaut d'un membre qui lui est préférable, demande à exercer la présidence. Le refus de convoquer ne se confond pas avec le refus de présider (Cpr. l'arrêt ci-dessus).

II. — *Formalités relatives à la tenue du scrutin et au dépouillement des votes.*

Nous subdiviserons cette section en deux parties dans lesquelles nous étudierons successivement, 1^o) sous la rubrique *Scrutin*, les actes qui s'accomplissent à partir du moment où le bureau est constitué jusqu'au moment où

le vote est déclaré clos ; 2^o) sous la rubrique *Dépouillement*, les actes qui suivent la clôture du scrutin jusqu'à la clôture du procès-verbal.

§ 1. Scrutin.

1). DE LA SALLE DU SCRUTIN.

Nous avons vu à quelle autorité il appartient de déterminer le lieu du vote, dans quelles formes et quels délais cette détermination doit être faite. Il nous reste à examiner quelle sera la sanction de la loi si, à l'ouverture ou au cours du scrutin, ce lieu est modifié.

Il est un principe qui domine la matière, c'est que si le vote a lieu dans une salle autre que celle qui a été indiquée par l'arrêté de convocation, le juge est autorisé à présumer que ce changement a été de nature à favoriser la fraude. Comme il ne lui est pas possible d'apprécier les conséquences de cette irrégularité, il doit annuler les opérations effectuées dans la section (22 mars 1889, *Mazzola* ; 10 juillet 1893, *Tallone*), qu'elle ait été commise, avant le scrutin (9 janvier, 18 décembre 1885, *Zalona*, *Valle-d'Orezza*, 1^{er} février 1889 *Souilhac*), ou au cours du scrutin (18 mai 1889, *Pietralba*, 17 février 1894, *Campi*), s'il n'est pas établi qu'elle a été rendue nécessaire par les circonstances (12 avril 1889, *Ciamannacce* ; 1^{er} avril 1890, *St-Béat*), ou tout au moins qu'à raison des circonstances dans lesquelles elle s'est produite elle n'a eu ni pour but, ni pour effet, d'altérer le scrutin (26 décembre 1884, *Gaillac-Toulza* ; 27 mars 1885, *Le Ham* ; 8 juin 1889 *Tox* ; 25 mars 1893, *Cⁿ de Montastruc*).

Cette présomption ne saurait être utilement invoquée

lorsque les opérations se sont tenues au lieu désigné par l'arrêté de convocation (24 février 1893, *Ajaccio* ; 5 août 1893, *Cⁿ de Mauléon-Barousse*) quelle que soit la salle mise à la disposition des électeurs (18 janvier, 8 et 22 mars 1889, *Bô, Piedicorte, San-Nicolao* ;) si cette salle remplit d'ailleurs les conditions que nous indiquerons bientôt, alors même que le maire aurait convoqué les électeurs à un lieu autre que celui désigné par le préfet, si cette convocation a touché tous les électeurs (1^{er} avril 1890, *St-Béat*) ; alors même que ce lieu serait différent de celui où les électeurs ont voté jusqu'alors (13 avril 1889, *Montbernard*).

On remarquera que nous avons dit les arrêtés de convocation et non les cartes électorales. L'électeur et le juge doivent s'attacher au lieu indiqué par les affiches et non au lieu porté sur les cartes électorales si les indications fournies par ces deux sortes de documents ne concordent pas, (31 juillet 1885, *Roussillon* ; 25 novembre 1892 *Cⁿ de St-Just-en-Chevalet*). Il ne faut pas toutefois que le défaut de concordance ait eu pour but ou pour effet de favoriser une fraude, ou des abstentions.

Comment doit être disposée la salle de vote ? Deux règles doivent guider la municipalité et le juge . Il faut que l'électeur puisse déposer librement son bulletin dans l'urne et par conséquent échapper à toute pression ; il faut que les opérations puissent être aisément surveillées par les membres du bureau et par les électeurs.

On recherchera donc de préférence des salles situées au rez-de-chaussée, vastes, bien éclairées, s'il est possible à deux issues : l'une pour l'entrée, l'autre pour la sortie des électeurs (Instruction du 8 avril 1848). Pour éviter l'encombrement, des barrières peuvent être placées

en avant de la porte d'entrée, afin de former une sorte de couloir dans lequel s'engagent les électeurs.

Le matériel de cette salle pendant le scrutin se compose d'une ou deux tables sur lesquelles sont posés l'urne et divers documents dont nous donnerons la liste, et de sièges pour le président et les assesseurs. Il est convenable, mais il n'est pas nécessaire que les électeurs puissent tourner alentour du bureau (Ch. dép. 9 avril 1892, *él. de M. Froment*) ; mais il faut que les membres du bureau puissent surveiller facilement tout ce qui se passe dans la salle.

Dans une partie reculée de celle-ci peut être dressée une table où se tient l'employé chargé de remettre les cartes aux électeurs qui ne les ont pas retirées à la mairie.

Une autre table peut être disposée dans une autre partie de la même salle ou dans une salle voisine pour permettre aux électeurs d'y rédiger leur bulletin de vote lorsqu'ils sont invités par le président à le refaire.

Lorsqu'il est procédé à des élections simultanées au conseil général et au conseil d'arrondissement, il peut y avoir deux salles et deux bureaux ; une salle et un bureau pour chaque espèce d'élection. Il en est rarement ainsi. Le plus souvent les deux élections ont lieu sous la direction et le contrôle du même bureau, les deux urnes sont alors posées sur la même table ou deux tables voisines, selon que les bulletins sont reçus par le président du bureau seul ou par lui et l'assesseur le plus âgé, ce dernier tenant l'urne destinée au conseil d'arrondissement.

Pour les élections sénatoriales il faut disposer dans la même salle autant de tables qu'il y a de bureaux de vote ;

des pancartes écrites en gros caractères et fixées au dessus de ces tables indiquent la série des électeurs qui doivent y venir déposer leurs suffrages. Des sièges sont placés en nombre suffisant pour les scrutateurs.

Au premier rang des documents qui doivent être déposés sur la table du bureau figure la liste des émargements. La personne qui fait les émargements : secrétaire ou en son absence le plus jeune des assesseurs présents, doit se placer de manière à faciliter aux électeurs la surveillance de son travail.

Vient ensuite la liste électorale de la commune et si celle-ci est divisée en sections électorales, la liste des électeurs de la section à laquelle appartient le bureau.

Les autres documents sont : les lois spéciales à l'élection à laquelle il est procédé, les décrets du 2 février 1852, une ampliation des décrets ou arrêtés de convocation. Pour les élections législatives, la liste des éligibles ; pour les élections sénatoriales, et nous le recommandons pour les autres, une liste des dix électeurs les plus âgés et une liste des dix électeurs les plus jeunes appartenant à l'assemblée ou à la section.

Des affiches apposées dans la salle doivent faire connaître d'une manière apparente les heures d'ouverture et de clôture du scrutin (ou des scrutins successifs, en matière sénatoriale), ainsi que le nombre des représentants à élire.

Nous ne mentionnons pas les feuilles de pointage parce qu'il suffit qu'elles soient apportées dans la salle au moment du dépouillement.

Toutes ces prescriptions, sauf en ce qui concerne la liste des émargements, ne sont que des conseils, aucune sanction n'est attachée à leur violation, néanmoins celle-ci

peut servir de base à une allégation de fraude, par exemple si les dispositions de la salle sont telles qu'elles facilitent la corruption des électeurs (1^{er} février 1889, *Souilhac*) ou l'exercice d'actes de pression (23 janvier 1885, *Zuani*); si la liste électorale, nous ne disons pas la liste des émargements, n'est pas produite à première réquisition. Ce qu'il est important de retenir, c'est que les irrégularités ne font pas présumer la fraude (24 février 1893, *Ajaccio*).

L'urne, — les urnes s'il est procédé à des élections simultanées ou si le nombre des votants est considérable —, est généralement une boîte en bois dont le couvercle porte une fente, juste suffisante pour donner passage à un bulletin. Parfois cette fente est fermée par une planchette à coulisse que le président tire lorsqu'il veut introduire un bulletin dans l'urne.

Elle est fermée par deux serrures dont les clefs sont remises l'une au président, l'autre au plus âgé des assesseurs (D. rég. 1852 art. 22). Avant de recevoir aucun vote le bureau doit s'assurer qu'elle ne contient aucun papier et que les fermetures sont en bon état. A partir de ce moment nul ne doit y toucher que le président, encore ne doit-il le faire que dans la mesure strictement nécessaire à l'introduction des bulletins.

La violation de ces règles n'est pas de nature à entraîner à elle seule l'annulation des opérations de la section, mais elle peut servir de base à une allégation de fraude, telle qu'addition, soustraction, substitution frauduleuse de bulletins. Il faut que cette fraude résulte des circonstances, la seule irrégularité commise ne permet pas au juge de la tenir pour établie.

C'est pourquoi le conseil d'Etat a validé un scrutin où

l'urne portait deux ou trois fentes, cette disposition, qui est de nature à faciliter le tassement des bulletins dans l'urne, n'ayant ni favorisé le dépôt frauduleux de bulletins, ni porté atteinte au secret du vote (16 février 1889, *Armix*). Il en serait de même du scrutin où il serait fait usage d'une urne en verre, si du moins il n'était pas possible de distinguer à travers, la couleur, le grain des bulletins, ou, en cas d'élections simultanées, d'une seule urne divisée en deux compartiments destinés à recevoir chacun les bulletins d'une élection distincte.

C'est en vertu de la même remarque que le juge doit valider l'élection si l'urne a été placée sur un banc ou sur une chaise, dès l'instant que les électeurs ont pu la surveiller (8 juin 1889, *Issergent*); si l'urne a été fermée à une seule clé, ou si chaque clé ouvrait les deux serrures (1^{er} avril 1890, *St Béal*), ou si l'une des clés a été confiée à un assesseur autre que le plus âgé, alors d'ailleurs qu'il n'y a pas réclamation de la part de celui-ci (24 mai 1889, et 26 novembre 1892, *St-Pierre de Bosguérard*), ou même si les clés sont restées entre les mains du même membre du bureau (6 mars 1885 *Villers-sous-Saint-Leu*). A plus forte raison si l'urne étant bien close l'une des clés vient à être égarée et s'il faut forcer l'une des serrures pour opérer le dépouillement (19 novembre 1892, *Pecqueuse*) ou encore si à défaut de serrure le couvercle est cloué sur l'urne (23 décembre 1884, *Berrias*).

Au contraire, si le bureau a choisi pour urne un vase à couvercle mobile, tel qu'une soupière, dont il faut enlever ou soulever le couvercle pour effectuer le dépôt des bulletins, les opérations ne présentent aucune garantie de sincérité et le juge est fondé à en prononcer l'annulation (9 janvier 1885 *Erone* 25 janvier 1889, *Castiglione*, 28; mars 1890, *Cⁿ de Vezzani*).

Bien qu'il ne faille pas ouvrir l'urne au cours du scrutin, il n'y a pas lieu d'annuler des opérations si l'urne n'ayant pas été vérifiée au début du scrutin, le président l'ouvre après la réception de quelques votes, fait constater que le nombre des bulletins qu'elle contient concorde bien avec celui des émargements y reverse les bulletins et la tient ensuite fermée (27 mars 1885, *Thérè* ; 6 juillet 1889, *Lihons*) ou s'il y introduit sa main vide pour compter les bulletins et la sort vide (27 mars 1885, *Vignerons*). Si le président ouvre l'urne pour s'assurer, après la chute d'un bulletin que le bulletin qu'il vient d'y introduire n'est pas double, cette irrégularité n'entraîne pas l'annulation du scrutin si elle n'a pas eu pour but ou pour effet de porter atteinte au secret du vote ou de favoriser l'introduction frauduleuse de bulletins dans l'urne (22 février 1889, *Félines-Termenès*, mars 1889 *Beautor*). A plus forte raison doit-on valider les opérations si l'ouverture de l'urne au cours du scrutin est due à l'état défectueux des fermetures et si aucune fraude n'est alléguée à l'occasion de cet accident (13 janvier 1894, *Cⁿ de Longjumeau*).

Il en est autrement dès l'instant que l'existence d'un acte frauduleux résulte des circonstances qui ont accompagné ou suivi l'ouverture de l'urne, et comme en pareil cas il est presque toujours impossible de déterminer exactement l'influence de la fraude, l'annulation de l'ensemble des opérations de la section s'impose au juge (13 juillet 1889, *Villattre*).

Le déplacement de l'urne n'est pas moins prohibé que son ouverture, les mêmes règles sont applicables dans les deux cas. Si donc il a eu pour but et pour seul effet de faciliter le vote d'un électeur qui ne

pouvait se rendre, du moins que très difficilement, jusqu'au bureau, par exemple à raison de ses infirmités (31 mai 1889, *Pendé* ; 6 juillet 1889, *Lihons* ; 16 décembre 1892, *Devillers*), l'irrégularité doit être considérée comme ayant été sans influence sur les résultats du scrutin. De même si l'urne a été déplacée et transportée dans une salle voisine où elle est restée sous la surveillance du bureau et des électeurs, et où s'est retiré le bureau, soit pour y prendre son repas (8 mai 1885, *Coulonges*) soit pour y délibérer.

Au contraire dès que le déplacement non seulement a eu, mais a pu avoir, pour but ou pour effet de favoriser des fraudes, il y a lieu d'annuler les opérations effectuées dans la section (23 janvier 1885, *Mela* ; 9 juillet 1886, *Orsinette* ; 14 décembre 1888, *Lapenne*).

Lorsqu'une interruption des opérations se produit au cours de la réception ou du dépouillement des bulletins, ou lorsque le bureau transmet les bulletins au juge de l'élection, la fermeture hermétique de l'urne doit être opérée par l'apposition de scellés sous peine de l'annulation des opérations de la section (27 février 1885, *Altagène* ; 21 décembre 1888, *St-Arroumax* ; 23 février 1889, *Fajolles*).

Nulle force armée ne doit être placée dans la salle de vote ni aux abords (Déc. rég. 1852, art. 11).

2). DE LA DURÉE DU SCRUTIN.

Le scrutin doit être ouvert aussitôt que le bureau est constitué, et nous avons vu que celui-ci doit être formé à l'heure précise indiquée par l'arrêté de convocation.

Sur ce point encore, il convient de donner la préférence aux indications des affiches plutôt qu'à celle des cartes

électorales lorsque ces indications ne concordent pas, (28 novembre 1894, *Montgailhard* ; Cpr. 7 novembre 1884 (*Ourouer*)). Il s'agit, bien entendu, de la dernière convocation faite, on le suppose, assez à l'avance pour que les modifications apportées à un précédent arrêté n'aient pas été ignorées du corps électoral (qu'elle ait d'ailleurs été faite par le maire : 20 février 1885, *Yébleron* ; ou par le préfet : 13 juillet 1889, *Esterenguby* ; 2 août 1890, *Trévol*). Si cependant la date à laquelle ces modifications ont été opérées était tardive au point d'avoir entraîné un grand nombre d'abstentions, il faudrait supposer que les électeurs inscrits, qui n'ont pas voté, déduction faite des indignes des incapables ou de ceux dont le droit de suffrage est suspendu, auraient, en l'absence de cette irrégularité, voté en faveur des candidats évincés (21 décembre 1888, *Freuchy*).

Les opérations ne doivent pas commencer avant cette heure, car l'ouverture anticipée peut avoir pour but ou pour effet, non seulement d'éloigner du bureau des électeurs qui en auraient fait partie s'il avait été constitué à l'heure réglementaire, mais encore d'empêcher les électeurs d'assister à la vérification de l'urne, de surveiller le vote des premiers votants. C'est pourquoi, lorsqu'il n'annule pas les opérations à raison de la constitution anticipée du bureau (7 juillet 1889, *Fontenelle* ; 20 février 1893, *St-Rémy*), le juge doit tenir comme irrégulièrement déposés et, par suite annuler les bulletins des électeurs qui ont voté avant l'heure réglementaire en retranchant un nombre égal d'unités tant du nombre des votants que du nombre des suffrages recueillis par les élus (11 janvier 1889, *Castillon-Larboust*), alors même que cette irrégularité aurait eu seulement pour but de faciliter le

vote d'électeurs que leurs occupations appelaient loin de la salle du scrutin (12 mai 1893, *Cⁿ de St-Georges*).

Dès que le bureau a vérifié et fermé l'urne il doit, sans surseoir, recevoir les bulletins des électeurs qui se présentent. Tout retard dans cette réception pourrait provoquer des abstentions (Cpr. 13 février 1885, *Canavaggie* ; 5 avril 1889, *Banyuls*), et obligerait par suite le juge à attribuer aux candidats évincés les suffrages des électeurs qui n'ont pas voté (23 janvier et 22 mai 1885, *Thonne-le-Thil* et *Bullion* ; Cpr. 21 décembre 1888, *Feuchy*). Il en serait de même si la constitution du bureau avait été tellement tardive qu'il en fût résulté notoirement l'abstention d'électeurs, alors même que le retard serait excusable et ne permettrait pas au juge d'annuler les opérations de la section (13 mars 1885, *Leigneux* ; Cpr. 5 avril 1889, *Banyuls* et 24 décembre 1892, *Cⁿ de Méru*). On ne saurait donc appliquer aujourd'hui les instructions du 22 avril 1837 qui recommandaient d'attendre la présence d'un tiers ou d'un cinquième du nombre des électeurs inscrits.

Cependant l'ouverture tardive n'entraîne pas *ipso facto* l'annulation du scrutin (7 novembre 1884, *Sevenans* ; 4 janvier 1889, *Ste-Marie* ; adde les arrêts ci-dessus).

En conséquence de l'intérêt qui s'attache à l'exécution de ces règles, le président doit constater, au commencement de l'opération, l'heure à laquelle le scrutin est ouvert et mention de cette heure doit être immédiatement faite au procès-verbal des opérations, afin d'éviter toute contestation ultérieure sur ce point.

Autrefois, avant de recevoir les votes, le président devait donner lecture de la plupart des documents déposés sur la table du bureau : constitution, lois élec-

torales, instructions ministérielles. Ces formalités sont tombées en désuétude et il n'y a pas lieu de le regretter. Cette lecture, qui ne pouvait être utile qu'aux quelques électeurs présents, était de nature à provoquer l'abstention de ceux que leurs affaires obligeaient de s'absenter de bonne heure. Les électeurs qui les ignorent ou qui éprouvent des doutes n'ont qu'à les consulter sur place.

D'un autre côté, la municipalité n'est pas tenue de faire connaître par des publications que le scrutin est ouvert (24 juillet 1885, *Lunay*), à moins toutefois que le bureau n'ayant été constitué que tardivement ou ayant cru devoir suspendre le cours des opérations, on soit fondé à craindre l'abstention des électeurs.

A l'heure fixée par les arrêtés de convocation, le président doit clore le scrutin. Pour cela il déclare à haute voix que le scrutin est clos (10 février 1893, *St-Maixent*). Cette déclaration est indispensable. Ainsi la clôture ne résulterait pas de l'ouverture qu'il ferait de l'une des serrures de l'urne (27 février 1885, *Sauvigny*). Elle est suffisante. Il n'est pas nécessaire de faire publier la clôture (9 août 1889, *Armix*).

A partir de ce moment aucun vote ne peut être régulièrement reçu, alors même que le dépouillement ne serait pas commencé (18 avril 1891, *Berrias*) et que les électeurs qui désirent voter seraient présents dans la salle (30 janvier 1885, *La Châtre*) ; à plus forte raison si le dépouillement était commencé (11 janvier 1889, *Urcize*), car la surveillance du dépôt des bulletins, le contrôle des votants sont présumés ne plus s'exercer. En conséquence tout vote reçu après la clôture doit être tenu pour frauduleux et annulé, c'est-à-dire déduit du nombre des votants et du nombre des suffrages réunis par les candidats proclamés ou demandant à l'être.

Pour que le président ait ainsi le droit de refuser ce vote, il faut qu'il n'ait pas prononcé la clôture avant l'heure fixée par l'arrêté de convocation ; s'il avait déclaré le scrutin clos prématurément, il serait autorisé à le rouvrir, avant tout dépouillement, pour recevoir le bulletin des électeurs qui n'auraient pas encore voté.

Le président ne peut donc, sans commettre une irrégularité grave clore le scrutin avant l'heure fixée par l'arrêté de convocation ou l'arrêté qui l'a complété ou modifié (7 novembre 1884, *Ourouer* ; Cpr. 20 février 1885, *Yébléron*). La violation de cette règle obligerait le juge à attribuer hypothétiquement aux candidats évincés un nombre de suffrages égal à celui des électeurs qui n'ont pas voté, et en cas de premier tour, à augmenter dans la même proportion le nombre des votants (annulation : 13 mars et 22 mai 1885. *Leigneux*, *Bullion* ; Cpr. 16 juin et 1^{er} juillet 1893, *Canet*, *Valle-di-Campoloro* ; validation : 7 novembre 1884, *Montbaillon*, 27 mars 1885, *Galiox*, Cpr. 18 mai 1889, *Altagène*). Il en serait ainsi alors même que tous les électeurs inscrits, notoirement présents dans la commune auraient voté, car on doit craindre, ou que des électeurs non inscrits, mais porteurs de décisions judiciaires ordonnant leur inscription, ne viennent réclamer le droit de voter, ou que des électeurs qu'on croyait absents, ne soient de retour ou même ne se déplacent tout exprès pour venir exercer leur droit de suffrage. Il faut aussi que les citoyens qui veulent surveiller le dépouillement, opération qui doit commencer aussitôt après le scrutin, ne soient pas trompés par une clôture anticipée.

Lorsqu'il s'agit de l'élection des délégués sénatoriaux le premier tour de scrutin peut être clos dès que tous les membres du conseil municipal ont voté, sans qu'il soit

besoin d'attendre l'expiration du délai d'une heure indiqué par l'article 4 du décret du 3 janvier 1876. (Les second et troisième tours doivent être clos dès que tous les conseillers présents ont voté (31 décembre 1878, *Cérisy-le Foret*).

Si à l'heure fixée par l'acte de convocation, le président constate la présence dans la salle de quelques électeurs qui n'ont pas voté, il peut attendre pour clore le scrutin qu'ils lui aient remis leur bulletin. Toutefois il devra les inviter à se hâter de voter en leur faisant connaître que l'heure de la clôture est sonnée. On peut en effet concevoir qu'aux dernières heures de la séance le nombre des électeurs soit tellement important qu'ils ne puissent voter tous avant l'heure réglementaire de la clôture, on ne saurait les priver pour cette raison de l'exercice de leur droit de suffrage.

Si le bureau ayant été constitué tardivement à raison de circonstances qui rendent le retard excusable ou si la séance ayant longtemps été suspendue, le scrutin avait duré moins de six heures, minimum exigé pour les élections au premier degré, le président pourrait prolonger la séance de manière à ce qu'elle ait du moins cette durée. Un pareil acte ne saurait motiver l'annulation des opérations, s'il n'a d'ailleurs été accompagné d'aucune tentative de pression sur les électeurs qui ont voté après l'heure réglementaire (8 mai 1885, *Ajaccio*; Cpr. 19 mai 1893, *C^a de Doulaincourt* et conseil de préfecture de la Seine : 21 avril 1891, *él. des dél. sén. de Colombes*).

La clôture, même dans les cas exceptionnels que nous venons d'indiquer, ne saurait être retardée outre mesure. Il ne faut pas attendre les électeurs qui ne sont pas pré-

sents ; on doit éviter, en effet, que des agents électoraux, de connivence avec le président du bureau ne se rendent chez les électeurs qui n'ont pas voté et ne les obligent à venir voter au dernier moment. Une pareille manœuvre serait de nature à entraîner l'annulation des opérations de la section, le juge devant supposer que le vote de ces électeurs, qui voulaient s'abstenir, n'a pas été libre, (Cpr. 10 juillet 1893, *Bastia*).

Il convient donc de bien distinguer selon qu'il s'agit d'une clôture tardive ou de bulletins reçus après le prononcé de la clôture : ces derniers sont toujours annulés.

Il n'est pas nécessaire que l'heure de la clôture soit la même aux deux tours de scrutin (13 mars 1885, *Tizac-de-Galgans*), à la condition que le changement d'heure ait reçu une publicité suffisante (8 février 1889, *Courcory*).

En même temps qu'il déclare le scrutin clos le président doit constater l'heure de la clôture, mention de cette formalité et de l'heure est immédiatement faite au procès-verbal.

Cette heure est l'heure légale, à moins que les arrêtés de convocation n'en disposent, quoique à tort, autrement. Elle peut être constatée au moyen de l'horloge de la mairie, de l'église, et même de la montre du président (Cpr. 21 mars 1890, *Roybon*).

Le scrutin doit rester ouvert pendant six heures au moins lorsqu'il est procédé à des élections au premier degré ; trois heures au premier tour et deux heures aux second et troisième tours, lorsqu'il s'agit d'élections sénatoriales, et, dans les autres cas, pendant le temps nécessaire à la réception des votes des électeurs présents ; sous cette réserve toutefois que le premier tour

effectué pour l'élection des délégués sénatoriaux peut être prolongé pendant une heure lorsque tous les conseillers municipaux ne sont pas présents à l'ouverture de la séance.

S'il a une durée inférieure, il y a lieu de penser que les abstentions ont été provoquées par cette irrégularité et, par suite, d'attribuer hypothétiquement aux candidats évincés et, en cas de premier tour, d'ajouter au nombre des suffrages exprimés, un nombre de voix égal à celui des abstentions des électeurs inscrits qui pouvaient émettre un suffrage valable (23 décembre 1884, *Belvédère-Campomoro* ; 7 août 1885, *Maureilhan* ; 1^{er} décembre 1888, *St-Martin-le-Nœud* ; 7 juin 1889, *Martigues*).

Il n'y a pas lieu d'ailleurs de distinguer selon que l'abréviation résulte d'une manœuvre ou d'une erreur du président (Cpr. 28 novembre 1884, *Thénissey* ; 17 mai 1889, *Villefranche* ; de la constitution tardive quoique excusable, du bureau (Cpr. 20 juillet 1885 *St-Mauleon* ; 8 juin 1889, *Targussonne*), ou d'une suspension de séance (Cpr. 10 juillet 1885, *Bouguirat*).

Nous devons dire quelques mots des incidents qui peuvent accompagner une interruption de séance.

La suspension est prononcée par le président, mention en est faite, ainsi que de l'heure et de ses motifs, au procès-verbal. Pendant l'interruption aucun vote ne peut être reçu. Elle ne cesse que sur la déclaration du président du bureau. Il en résulte que la séance ne peut être continuée sous la surveillance d'un tiers qui prendrait la direction du bureau ou d'un bureau constitué à l'aide d'électeurs étrangers au précédent.

C'est donc le même bureau qui doit diriger et surveiller

les opérations après la reprise ; mention de l'heure de la reprise est faite au procès verbal (Cpr. 7 novembre 1884, *Andillac* ; 19 juin 1885, *Ruhans* ; 6 février 1886, *Frasseto*).

Le temps de l'interruption ne compte pas dans le temps que doit durer le scrutin (10 juillet 1885, *Bouguirat* et les trois arrêts ci-dessus).

Pendant la suspension, l'urne doit demeurer sous la surveillance des membres du bureau, il est même prudent de la sceller si l'on prévoit que l'interruption doive être de quelque durée (9 juillet 1886, *Orsinette* ; 18 mai 1889, *Pietralba* ; 17 février 1894, *Campi*).

La suspension n'est pas de nature à entraîner par elle-même l'annulation des opérations, mais il peut se produire, à son occasion, des irrégularités graves comme l'abandon de l'urne, des fraudes comme l'introduction de bulletins dans l'urne. Ce sont ces actes qui obligent le juge à annuler les opérations (V. dans le sens de l'annulation les arrêts ci-dessus, et dans le sens de la validité : 5 avril 1889, *Laprugne* ; 5 mai 1894, *Saint-Remy-sur-Durolle*).

3). DE LA TENUE DE L'ASSEMBLÉE.

Le vote doit être libre : aucune pression ne doit donc être exercée sur les électeurs ou sur le bureau. C'est pourquoi les électeurs doivent se présenter seuls et non accompagnés des personnes dont ils dépendent, qu'ils doivent être sans armes et que la force armée n'a entrée dans la salle que si elle est réquisitionnée par le président du bureau. (D. rég. 1852, art. 20 et 11).

Les électeurs ont le droit de surveiller le scrutin, toutefois ce droit ne va pas jusqu'à les autoriser à pointer les noms de tous les votants ; il serait à craindre qu'un pareil pointage ne leur permit d'exercer une pression sur des électeurs qui désireraient s'abstenir.

Aucune discussion, aucune délibération ne doivent avoir lieu dans la salle (D. rég., 1852, art. 10). Cela ne doit s'entendre que de l'assemblée des électeurs ; le bureau peut délibérer sur les difficultés qui se présentent ; si le vote a lieu à la mairie, le maire peut recevoir un acte de l'état civil, lorsque cet incident n'interrompt pas le cours du scrutin.

Cependant par elle-même la discussion, la délibération qui a lieu au cours du scrutin ne constitue pas une cause de nullité des opérations, qui ne peuvent être invalidées que, s'il s'est produit à cette occasion des désordres de nature à favoriser des fraudes ou l'abstention des électeurs.

Une exception se rencontre toutefois en matière d'élections de délégués sénatoriaux (loi du 2 août 1875, art. 2). En pareil cas l'élection doit avoir lieu sans discussion, sans débat. Le conseil d'Etat se montre extrêmement rigoureux dans l'application de cette loi, puisqu'il va jusqu'à considérer comme un débat entraînant nécessairement l'annulation des opérations l'offre d'une candidature à un conseiller municipal et l'acceptation de cette offre au début de la séance (31 décembre 1878, *Neuffontaines* ; V. 25 janvier 1886, *Boucamp* ; 1^{er} mai 1889, *Charenton* ; Cpr. 7 décembre 1877, *Quinsay*). Nous hésitons cependant à suivre le conseil d'Etat dans cette voie. Nous ne voyons pas pourquoi des règles différentes seraient appliquées selon qu'il s'agirait de maires et adjoints ou

de délégués sénatoriaux; pourquoi le débat, permis dans le premier cas (8 mars 1889, *Vic-Fezensac*), ne le serait pas dans le second. Si la loi prohibe toute discussion, d'une manière générale, c'est afin d'éviter des désordres, des fraudes; lorsqu'aucun désordre, aucune fraude n'ont accompagné les explications qui peuvent être données ou demandées sur les candidatures qui, souvent, ne se posent qu'après l'ouverture de la séance, le but de la loi se trouve pleinement atteint.

Quoi qu'il en soit, les réunions publiques antérieures au scrutin sont autorisées dans tous les cas (27 février 1885, *Auctoville*), pourvu qu'elles n'aient aucun caractère officiel s'il s'agit de délégués sénatoriaux (Cpr. 6 mars 1885, *Charenton* : él. du maire).

Si une discussion s'élevait et s'aggravait au point de dégénérer en tumulte, de causer des désordres, le président pourrait suspendre ou lever la séance et, s'il le jugeait utile, requérir la force armée à l'effet de faire évacuer la salle (7 juin 1889, *Orange*). Ce droit est absolu, il n'est tempéré que par la nécessité de la réquisition (29 avril 1893 *Grosseto*), nécessité qu'il devra établir si les élections sont attaquées pour défaut de surveillance du scrutin ou des documents de l'élection par suite de l'évacuation de la salle. Si un appel motivé ne vicie pas l'élection, un appel arbitraire peut servir d'appui à une allégation de fraude, et le juge, qui se trouve dans l'impossibilité d'apprécier dans quelle mesure le scrutin a été altéré, doit annuler les opérations de la section (9 janvier 1885, *Erone*; 25 janvier, 22 février, 3 août 1889, *Biguglia*, *Roujan*, *Moussan*).

Si le président peut faire évacuer la salle lorsqu'il en a de justes motifs (9 février 1885, *La Flèche* : dans

cette espèce l'évacuation avait été rendue nécessaire par l'envahissement de la salle qui rendait difficile l'accès de l'urne aux électeurs qui n'avaient pas voté ; 8 août 1885, *Toulouse*, 30 novembre 1888, *Pomas*), à plus forte raison peut-il faire expulser un ou plusieurs électeurs seulement (27 mars 1885, *Vignerons* ; 1^{er} juin 1889, *Pontoise* ; 17 mars 1894, *Cn. de Conches-les-Mines*). *A fortiori*, encore, peut-il refuser l'entrée de la salle à un individu qui n'est pas électeur dans la section, alors même qu'il serait candidat et demanderait à surveiller les opérations. Cette surveillance est suffisamment exercée par le bureau et les électeurs présents (5 décembre 1884, *Saint-Etienne-de-Vicq*).

Dans tous les cas, le président doit prendre les mesures nécessaires pour que l'urne, les feuilles d'émargements et la liste électorale soient étroitement surveillées (27 mars 1885, *Lafitte* ; 22 mars, 2 août 1889, *Graveson*, *Ajaccio*) et pour que l'accès de l'urne soit rendu aux électeurs qui n'ont pas voté, le plus promptement possible (1^{er} décembre 1888, *Piègen* ; 29 juin 1889, *Lozay*). A plus forte raison la mesure de police qu'il a ordonnée ne doit-elle pas avoir pour but ou pour effet d'écarter certains électeurs de l'urne (28 novembre 1884, *Saint-Baussant* ; 10 juillet 1885, *Palneca*).

Ces mesures peuvent être prises à un moment quelconque, par conséquent non seulement au cours du scrutin, mais encore après la clôture et avant que le dépouillement ne soit commencé (20 janvier 1893, *Pollestres*) et nous verrons qu'il en est de même au cours du dépouillement et même après la lecture des bulletins et avant la proclamation des résultats.

Lorsque la force armée a été appelée dans la salle, le

président n'est pas tenu de la faire sortir quand l'ordre est rétabli, et il peut inviter les agents à se tenir non seulement aux abords de la salle, mais encore à l'intérieur et à y circuler, s'il craint de nouveaux troubles ou un nouvel encombrement (21 décembre 1888, *Larrazet* ; 3 décembre 1892, *Meloisey*).

Par force armée, il faut entendre les gendarmes, les agents de police, le garde champêtre, les militaires, mais non les sapeurs-pompiers communaux, surtout s'ils ne sont pas armés, car ils ne peuvent exceptionnellement concourir à un service d'ordre qu'en cas de sinistre : incendie, inondation (Déc. du 29 décembre 1875 ; Cpr. 30 mars 1889, *Varennés-sur-Allier*).

Aux termes du décret réglementaire de 1852 (art. 11), *le président du collège ou de la section a la police de l'assemblée. Nulle force armée ne peut, sans son autorisation, être placée dans la salle des séances, ni aux abords du lieu où se tient l'assemblée. Les autorités civiles et les commandants militaires sont tenus de déférer à ses réquisitions.* Ce texte donne un pouvoir absolu au président, alors même qu'il ne serait ni maire, ni adjoint, de requérir directement la force armée. Conçoit-on, en effet, qu'en cas d'urgence il faille demander au maire ou à l'adjoint, absents du pays, tout au moins de la salle du vote, et ignorant par conséquent la gravité des événements qui s'y produisent, une autorisation de requérir ou une réquisition qu'il refusera peut-être par timidité ou partialité ?

Les autorités civiles et militaires sont tenues de déférer aux réquisitions du président ; mais pour se couvrir elles peuvent exiger une réquisition écrite.

Ce qui a été dit touchant la présence de la force armée

dans la salle doit s'appliquer *a fortiori* à sa présence aux abords de la salle.

Le droit de police du président relativement à la tenue de l'assemblée, doit se compléter par les mesures qui peuvent être prises par le maire en vue de régler la circulation des électeurs dans les rues et places voisines du lieu de vote, et éviter des attroupements. Toutes mesures qui ont pour but de prévenir des désordres, d'éviter l'encombrement, de faciliter l'accès et la surveillance de l'urne sont autorisées (28 mars 1885, *Fours* ; Cpr, 13 juin 1879, *Cauro* ; 1^{er} mai 1885, *Soubrigues*), de quelque tour de scrutin qu'il s'agisse (8 mars 1889, *Bellegarde*). Au contraire tout acte de nature à éloigner les électeurs, à les intimider, entraîne l'annulation des opérations car le juge se trouve dans l'impossibilité d'en apprécier exactement les effets (9 janvier, 16 janvier, 24 avril 1885, *Erone, Sescles, Olmo*).

Il va sans dire que si les mesures éventuellement prescrites n'ont pas été exécutées, il n'y a pas lieu d'en tenir compte (30 novembre 1888, *Pomas* ; 8 février 1889, *Pignons*), à moins que leur inobservation n'ait favorisé des fraudes, des manœuvres, des actes de pression ou de corruption.

La surveillance du scrutin appartenant aux électeurs, ils doivent pouvoir séjourner dans la salle. Il ne convient pas qu'ils soient obligés de se retirer aussitôt après la remise de leurs bulletins (28 avril 1893, *Aulène*). Tout électeur a le droit d'assister au scrutin, d'en surveiller les opérations, son droit ne peut être limité que par le droit égal de ses concitoyens. Tout scrutin qui a été librement ouvert aux électeurs ne peut être utilement attaqué pour défaut de surveillance (29 juin 1889, *Novale* ;

Cpr. 11 juin 1886, *Campile* : dans cette espèce, les partisans d'un candidat avaient refusé de rentrer dans la salle évacuée momentanément à la suite de tumulte). Toute mesure de nature à empêcher cette surveillance de s'exercer, oblige le juge à annuler les opérations de la section (28 juin 1889, *Eygalières* : évacuation de la salle non justifiée ; 9 et 16 janvier, 6 février 1885, *Sorio, Sescles, Campile* : évacuation puis rentrée des électeurs un à un : 3 août 1889, *Mounon* : entrée des électeurs par petits groupes avec défense de stationner).

Cependant, à la suite de tumultes, de désordres, le nombre des électeurs appelés à surveiller les opérations peut être limité ; des délégués, des partisans, des candidats en présence peuvent être choisis en nombre suffisant pour exercer un contrôle effectif (22 mars 1889, *Graves* ; 27 juillet 1889 *Ajaccio*) ; mais cette manière de procéder, quelque excusable qu'elle soit, est encore irrégulière.

Le droit de surveillance appartient non seulement aux électeurs, mais encore aux candidats. Ceux-ci ont donc le droit d'entrer dans les salles de scrutin, alors même qu'ils n'y pourraient pas voter (5 décembre 1884, *St-Etienne de Vicq*), mais le président peut leur en interdire l'accès s'il craint que leur présence ne provoque des désordres.

Le président peut toujours tolérer la présence d'une personne qui n'est pas électeur dans la section si elle n'est pas de nature à porter atteinte à la liberté des électeurs et à la sincérité du scrutin (5 juillet 1878, *St-Donet* ; 14 novembre 1879, *Repance*).

4) DU VOTE.

Le vote consiste dans la remise au président du bureau, par l'électeur, d'un bulletin qui porte les noms des candidats de son choix.

Aux termes de la loi électorale (D. rég. 1852, art. 21 ; loi du 5 avril 1884, art. 25), les électeurs *apportent leurs bulletins préparés en dehors de l'assemblée. Le papier du bulletin doit être blanc et sans signes extérieurs ; l'électeur remet au président son bulletin fermé.*

Trois questions se posent : Comment l'électeur doit-il rédiger son bulletin pour qu'il soit considéré comme un suffrage exprimé et pour qu'il soit fait attribution d'un suffrage à chacun des candidats dont il portera les noms ; à quelles règles est soumise la distribution des bulletins faite par les agents des candidats aux électeurs ; comment doit-il être procédé à la réception des bulletins.

a) *Rédaction des bulletins.*

Comment les bulletins doivent-ils, peuvent-ils être rédigés ? Cette question doit être résolue en se plaçant au double point de vue de leur validité quant à l'attribution des suffrages exprimés et quant au calcul du nombre et par suite de la majorité absolue des votants nécessaire au premier tour.

I. — *De la validité des bulletins quant à l'attribution des suffrages exprimés.*

1^o Des noms que peuvent porter les bulletins. — De leur mode d'inscription.

Le bulletin porte les noms des candidats choisis par l'électeur.

Celui-ci n'est pas limité dans son choix aux seuls candidats qui se présentent ; il peut donc écrire sur son bulletin le nom de tout éligible et par suite le nom de tout électeur de la circonscription inscrit ou non sur la liste électorale ; il peut voter pour lui-même ; ou pour un citoyen qui a déclaré qu'il ne se portait pas candidat ; il peut inscrire sur son bulletin les noms de candidats qui ont déclaré formellement qu'ils ne voulaient pas figurer sur la même liste. Sa liberté est si grande qu'il peut valablement voter pour un citoyen éligible quelconque mais infirme, ou d'une intelligence médiocre ou même insensé, et aussi pour un individu inéligible soit dans la circonscription (4 et 11 janvier 1889, *Poulainville, L'Isle-Bouzon*), soit d'une manière absolue, par exemple pour un individu qui a perdu ou qui n'a pas encore l'exercice du droit de suffrage. Quelque nom qu'il porte, son bulletin doit être tenu pour valable.

Cette règle ne souffre qu'une exception, écrite dans la loi du 17 juillet 1889 sur les candidatures multiples. Cette loi, comme autrefois le sénatus-consulte de 1858 sur le serment, ne permet de voter utilement que pour les candidats à la chambre des députés inscrits sur la liste des

éligibles. Le bulletin qui porte le nom d'un individu qui ne figure pas sur cette liste est nul, il n'est attribué à aucun candidat.

Quelque grande que soit la liberté de l'électeur, on conçoit qu'il ne peut utilement porter sur son bulletin les noms de personnes décédées ou qui n'ont jamais existé ; de pareils noms devraient être réputés non écrits, alors même que le citoyen dont le nom est porté sur le bulletin serait décédé un instant seulement avant le scrutin. Cette remarque présente de l'intérêt au cas où le bulletin porte plus de noms qu'il n'y a de représentants à élire. Les noms dérisoires doivent être tenus comme noms de personnes qui n'ont jamais existé.

L'électeur peut-il inscrire sur son bulletin des noms de femmes ? Cette question nous paraît devoir être résolue par l'affirmative. Les femmes, comme les mineurs, ne sont privées que de l'exercice des droits politiques et de certains droits civils. En ce qui concerne particulièrement le droit de suffrage, la chambre des députés est saisie d'une proposition de loi tendant à leur reconnaître le droit de voter aux élections consulaires ; elles peuvent voter et sont éligibles aux élections aux conseils départementaux de l'instruction publique. Bien plus, il est indéniable qu'un mouvement d'opinion, que nous n'apprécions pas, se manifeste en faveur de l'extension des droits de la femme. Les bulletins portant de pareils noms devraient donc être validés, pourvu toutefois que leur inscription ne constituât pas un signe de reconnaissance et qu'elle n'eût pas été faite par dérision ; le bulletin serait alors considéré comme injurieux pour la personne désignée et le suffrage ne pourrait être attribué (13 mai 1893, *Cⁿ de Voiteur* : bulletin portant *Ma-*

rie B... dit gendarme). Cette manière de voir n'est pas celle du conseil d'Etat (V. même arrêt, bulletin portant : « *Madame S...* »).

Les bulletins sont manuscrits, imprimés ou lithographiés. Avant 1848 les premiers seuls étaient valables et ce sont eux qui ont encore la préférence de la loi (arg. du mot « *préparé* » de l'art. 21 du déc. rég. de 1852), la loi suppose que le bulletin manuscrit est rédigé par l'électeur lui-même, agissant à l'abri de toute pression.

Cette présomption doit tomber cependant lorsque l'électeur ne sait ou ne peut écrire ou lorsqu'il est prouvé que la rédaction, par les électeurs eux-mêmes, a été un moyen de violer le secret du vote, ce qui se produirait, par exemple, si un candidat ou ses partisans exigeaient des citoyens qui se trouvent sous leur dépendance et dont ils connaissent l'écriture, qu'ils rédigeassent eux-mêmes leur bulletin afin de vérifier le sens de leur vote au cours du dépouillement.

Sous cette réserve, les bulletins manuscrits doivent être tenus comme faisant connaître mieux que tous autres, la volonté de l'électeur, surtout quand le scrutin est pluri-nominal.

Le bulletin imprimé qui facilite la tâche du citoyen qui désire voter suivant les indications d'un comité directeur, et celle des scrutateurs, se rencontre plus souvent que le bulletin manuscrit, surtout lorsque le nombre des votants et celui des représentants à élire sont de quelque importance.

Souvent les bulletins imprimés sont modifiés par l'électeur qui substitue un ou plusieurs noms à ceux qui s'y trouvent portés. Pour échapper aux tentatives de pres-

sion que les agents électoraux sont trop souvent portés à exercer, ou à une pression imaginaire qu'il redoute, l'électeur emploie le bulletin de la liste patronnée par une des personnes influentes qui siègent au bureau et dont il dépend d'une manière plus ou moins directe, mais après avoir eu soin de le modifier, soit en écrivant à la main les noms d'autres candidats, soit en le recouvrant par une autre liste également imprimée. Dans ce dernier cas on se trouve en présence de bulletins dits gommés parce que le plus souvent les bulletins collés à l'intérieur sont enduits à l'avance d'une couche de gomme.

Les candidats n'ont aucun moyen de s'opposer à l'usage des bulletins gommés ; au contraire ils peuvent rendre à peu près impossible les modifications manuscrites en ne laissant aucun blanc entre les noms imprimés, ni à leur suite. Si les caractères employés ne sont pas tellement épais que l'usage des bulletins ne puisse être considéré comme portant atteinte au secret du vote, ceux-ci sont valables (24 février 1894, *Labrugnière*). Il en est de même des bulletins imprimés sur papier buvard *parce que les modifications peuvent y être faites au crayon* (7 décembre 1888, *St-Souplet*). Nous croyons qu'il faut généraliser cette règle et dire que tout bulletin imprimé est valable quels que soient les caractères et la texture du papier employés, puisqu'il est toujours possible d'y apporter une modification soit par une inscription et une radiation faites à l'encre, ou au crayon, soit par l'apposition de bulletins gommés ou appliqués à la colle (1).

1. Cette règle vient d'être appliquée relativement à la couleur des bulletins (2 mai 1896, *Cⁿ de Dinard Saint-Enogat* : tous les bulletins d'un can-

L'électeur qui apporte des modifications à un bulletin doit avoir soin de rayer le nom des candidats pour lesquels il ne veut pas voter. Les inscriptions et radiations peuvent être opérées à l'encre noire ou de couleur (10 février 1893, *Domazan*), ou au crayon noir (7 décembre 1888, *Gex* ; 14 mars 1890, *Cⁿ de Gignac* ; 24 mars 1893, *Andillac*), ou de couleur. Le trait le plus fin emporte élimination du candidat sur le nom duquel il est tracé.

Il doit écrire lisiblement les noms qu'il trace à la main, en caractères d'ailleurs quelconques, romains, français, anglais ou gothiques ; tout suffrage exprimé illisiblement est nécessairement un suffrage perdu.

Bien que la loi prescrive aux électeurs d'apporter leur bulletin tout préparé, rien ne s'oppose à ce qu'ils l'écrivent dans la salle de vote, soit qu'ils ne l'aient pas préparé ou qu'ils l'aient perdu, soit qu'ils aient été invités par le président à en rédiger un autre à raison des signes extérieurs de reconnaissance que porte celui qu'ils ont présenté. En pareil cas ils doivent se retirer à l'écart de manière à échapper à la surveillance et à l'influence des personnes présentes. Néanmoins, s'ils ne savent ou ne peuvent écrire ils peuvent demander l'assistance de l'un de leurs concitoyens et le prier d'écrire leur bulletin, ils agissent librement, le vœu de la loi est accompli et leur vote est valable (10 février 1893, *Domazan* ; él. du maire).

Le décret du 28 octobre 1848 (art. 5) et la loi du 15 mars 1849 (art. 57), déclaraient nuls les bulletins institutionnels, c'est-à-dire *portant une expression qui ajoutait*

didat étaient imprimés sur papier teinté de bleu très clair mais tranchant nettement sur le papier blanc.

au nom du candidat une qualification prohibée par la constitution ou en opposition directe avec les principes fondamentaux qu'elle a proclamés, ou une manifestation consignée soit en faveur d'un ordre de choses destructif de la constitution soit contre la constitution elle-même.

En nous plaçant dans l'état de choses actuel, seraient inconstitutionnels les bulletins portant *vive l'anarchie, A bas la République, Vive la monarchie* ou les noms de personnes à qui le territoire de la France et de ses colonies est interdit par la loi. Les dispositions des lois de 1848 et 1849 n'ayant pas été reproduites par le décret de 1852 et les lois électorales de 1875 et 1884, on ne saurait les appliquer aujourd'hui. Les bulletins portant des mentions de cette nature ne pourraient donc être annulés que s'il était démontré que leur usage a été de nature à favoriser une manœuvre.

Le bulletin qui confère à l'élu un mandat impératif n'est pas inconstitutionnel puisque l'interdiction de ce mandat n'est écrite que dans la loi organique du 30 novembre 1875 (art. 13), il ne tombe donc pas sous le coup de l'ancienne législation, alors même qu'on soutiendrait qu'elle est encore en vigueur, sous prétexte que quelques dispositions du décret de 1848 sont applicables aux élections aux conseils d'arrondissement. La chambre des députés répute la mention relative au mandat impératif non écrite ; le conseil d'Etat la considère comme l'expression d'un suffrage conditionnel (11 mai 1889, *Clermont-Ferrand* ; 20 mai 1893, *él. aux prud'hommes de Paris*) (1). Il ne faut pas confondre avec de pareilles

1. Il nous a paru intéressant d'opposer à la théorie du conseil d'Etat sur le mandat impératif l'opinion de M. Ronjat en son vivant procureur général à la Cour de cassation et sénateur.

mentions celles qui constituent la simple expression de vœux de l'électeur.

Celui-ci doit inscrire sur son bulletin autant de noms qu'il y a de représentants à élire. Cependant il peut restreindre son choix et en inscrire un nombre moindre. Sa volonté doit être respectée, son bulletin est valable et

« Pour tout le monde, dit-il, l'électeur est un mandant, le député un mandataire. Le rapport qui existe entre eux s'appelle mandat. La conséquence est inévitable. Le mandat du député est impératif. On ne peut concevoir un mandat non impératif. Le mot « impératif » ajouté au mot « mandat » est une pure redondance. L'article 1984 du code civil le prouve.

« Si donc le député fait autre chose que ce que l'électeur lui a donné le pouvoir de faire, il commet un abus de mandat, punissable, à défaut du code pénal, du mépris des honnêtes gens.

« Ce n'est que dans les cas imprévus qu'il doit se demander de bonne foi, en conscience, ce que feraient ses électeurs s'ils étaient consultés, et, s'il lui est possible de connaître leur pensée, il doit y conformer son vote.

« Mais, dira-t-on, vous enlevez ainsi au député toute indépendance, toute dignité. Vous l'obligez à agir contre sa conscience ! » Ce sont là de grands mots qui cachent de vilaines choses. L'indépendance ne consiste pas à s'affranchir de ses devoirs. La dignité ne commande pas de manquer à ses engagements. La conscience ne permet pas de ne pas tenir ses promesses, du moins sur les questions capitales d'un programme qui n'a pu laisser indécis que les points accessoires. Le candidat est indépendant. L'élu ne peut l'être. Il est lié par un contrat. Il ne doit rien promettre qu'il ne puisse et ne veuille tenir. Il ne doit pas obtenir des votes en trompant la bonne foi de ses électeurs. Il ne peut que respecter la foi promise. Il faut donc que son mandat soit considéré par lui comme impératif.

« S'il n'est plus d'accord avec ses électeurs il doit se démettre.

« Il n'est qu'un seul moyen de se soustraire honnêtement au mandat impératif, c'est de ne prendre aucun engagement avant l'élection. Mais ce candidat est encore à trouver, et, s'il existait, les électeurs ne seraient pas assez naïfs pour le nommer.

« Quant aux moyens propres à maintenir les députés dans le devoir et à leur faire exécuter le mandat qu'ils ont sollicité, ils se réduisent à ceci : 1^o choisir des députés honnêtes ; 2^o limiter la durée du mandat à trois ans ; 3^o le mépris public pour les transfuges. »

il y a lieu, par suite, d'attribuer un suffrage à chacun des candidats qu'il a désignés.

Il ne saurait toutefois faire profiter un candidat de la restriction qu'il apporte dans son choix en exprimant dans le même bulletin plusieurs suffrages en sa faveur (arg. du rejet de l'amendement Canet sur l'article 11 de la loi du 5 avril 1884 : séance de la Ch. des dép. 11 juin 1883). On peut le regretter, le vote cumulatif étant de nature à éviter les seconds tours de scrutin et à assurer la représentation des minorités ; mais le juge ne peut que constater la prohibition d'un tel vote.

On comprend que l'électeur ne doive pas porter sur son bulletin plus de noms qu'il n'y a de représentants à élire. S'il modifie les bulletins imprimés, il ne doit pas omettre de rayer les noms descandidats pour lesquels il ne veut pas voter, sous peine de voir son vote annulé pour désignation insuffisante.

On dit que la désignation est insuffisante lorsqu'on ne peut déterminer quelle est la personne à laquelle doit être attribué le suffrage exprimé par le bulletin. Tout suffrage exprimé d'une manière insuffisante ne peut être attribué. Comme on ne doit pas supposer aisément que l'électeur ait voulu émettre un suffrage nul, les scrutateurs ne doivent déclarer qu'il y a désignation insuffisante que s'ils ne peuvent pas du tout en faire attribution.

Les observations auxquelles donnent lieu les bulletins ne faisant pas connaître d'une manière suffisante les candidats pour lesquels l'électeur a voulu voter, peuvent se ranger sous trois chefs :

1) Le doute résulte de radiations, surcharges ou d'une rédaction sommaire ;

2) Le doute résulte de ce qu'il n'existe pas dans la circonscription de candidat ou d'électeur portant le nom inscrit sur la liste, ou, au contraire, de ce que deux ou plusieurs personnes paraissent également fondées à réclamer l'attribution du suffrage exprimé ;

3) Le doute résulte de l'inscription sur le bulletin de plus de noms qu'il n'y a de représentants à élire.

1). *Radiations, surcharges, rédaction sommaire.* — L'électeur ayant rayé un nom à l'encre a plié hâtivement son bulletin et le trait s'est reproduit en bavure sur le nom d'un candidat, on ne saurait dire que ce second nom est rayé (24 décembre 1892, *St-Julien-le-Pèlerin* ; arg. 19 mai 1893, *Yssingeaux* : le trait s'était imprimé sous le nom d'un candidat qu'il soulignait).

Le nom d'un candidat est recouvert par une tache d'encre étendue avec le doigt. Il faut distinguer selon que la tache paraît accidentelle ou non. Si elle paraît accidentelle, si elle résulte par exemple, de la chute d'une goutte d'encre, le suffrage doit être attribué. Nous conseillerons toutefois à l'électeur à qui survient un accident de cette nature de rédiger un autre bulletin. Si la tache ne paraît pas accidentelle, le nom doit être tenu pour biffé.

L'électeur a effacé les noms imprimés sur un bulletin et il a écrit à la main les noms des candidats de son choix, de telle manière que les noms manuscrits surchargent les noms imprimés. A coup sûr aucun suffrage ne doit être attribué aux candidats dont les noms imprimés ont été surchargés, mais faut-il attribuer un suffrage à ceux dont le bulletin porte les noms manuscrits ? Nous nous prononçons pour l'affirmative. Dès l'instant que l'électeur a pris le soin d'écrire des noms sur le bulletin sans se contenter de rayer ceux qui y figuraient pri-

mitivement, on doit présumer qu'il a eu l'intention d'émettre un vote utile. Souvent un électeur qui est ou se croit obligé de voter avec le bulletin d'une liste ne peut le modifier autrement (12 juin 1885, *Caulas*).

L'une des surcharges les plus fréquentes est celle qui consiste à substituer aux noms imprimés sur un bulletin l'une des mentions ci-après : *Tous les républicains en place de ceux-ci. Liste un tel, Les conseillers sortants*. Dans tous ces cas la volonté de l'électeur paraît certaine, (toutefois dans le premier cas il ne faut pas qu'il y ait deux listes se disant républicaines ni dans le second que le candidat figure sur deux listes), il y a donc lieu d'attribuer un suffrage à chacun des conseillers sortants (12 avril 1889, *Provins*), ou à chacun des candidats figurant sur la liste du candidat nominativement désigné.

Il peut arriver que le bulletin porte des mentions erronées quant à la date et au tour du scrutin, ce qui provient le plus souvent de l'emploi d'un bulletin préparé pour un premier tour de scrutin non modifié quant à ces mentions. Ce ne sont pas là des raisons sérieuses de douter. L'électeur a déposé un bulletin, il a exprimé un suffrage, celui-ci doit être attribué, dans la mesure compatible avec les règles que nous avons déjà vues ou que nous rencontrerons bientôt.

L'électeur a pu commettre les mêmes omissions relativement aux qualités mentionnées à la suite des noms imprimés qu'il a effacés et remplacés par d'autres ; les qualités imprimées paraissent alors s'appliquer aux candidats dont les noms sont]manuscrits. Ici encore le doute ne saurait être sérieux et un suffrage doit être attribué au candidat dont le nom est manuscrit et à lui seul. Nous allons retrouver cette question, mais posée cette fois d'une

manière générale, au paragraphe suivant, en traitant du candidat notoire.

2). *Le suffrage exprimé ne peut être attribué à personne ou il peut être réclamé par plusieurs personnes du même nom.*

Une règle domine toute la matière: il faut rechercher si le suffrage ne peut être réclamé, avant toute autre personne, par l'un des candidats, et en cas d'affirmative, en faire l'attribution à ce candidat, lequel est désigné, *brevitatis causa*, sous la dénomination de candidat notoire.

Cette règle doit toutefois se combiner avec cette autre, précédemment formulée : que l'électeur pouvant fixer son choix sur un citoyen quelconque de la circonscription, il y a lieu d'attribuer aux individus, même non candidats, mais expressément désignés, les suffrages exprimés en leur faveur (14 décembre 1888. *Coutures* ; 16 décembre 1892, *Frécourt* : bulletin portant « *Pernot fils* » alors que le sieur *Pernot père* était candidat), même s'ils sont inéligibles (24 décembre 1892, *Villiers-en-Bois*).

Toutes les fois qu'il y a conflit entre le candidat notoire et un individu du même nom ou portant un nom identique mais à qui le suffrage ne peut être sûrement attribué, la préférence doit être donnée au candidat notoire.

1. — Personne ne peut, dit-on, réclamer le suffrage parce que le nom porté sur le bulletin n'est pas celui d'un candidat ou d'un éligible de la circonscription, ou parce que si c'est le nom d'un candidat, il n'est pas accompagné de diverses mentions relatives à l'état, au domicile, à la profession.

La première hypothèse se rencontre le plus souvent lorsque le nom inscrit sur le bulletin diffère du nom du candidat, mais s'en rapproche soit par son orthographe, soit par sa prononciation. En pareil cas, un suffrage doit

être attribué à ce candidat (8 juin 1889, *Lentigny* ; 25 mars 1893, *Cⁿ de St-Florent* ; 17 décembre 1892, *St-Vast-en-Chaussée* : dans cette espèce l'électeur avait, en écrivant le nom du candidat omis une lettre, l'antépénultième, puis l'avait tracée au dessus du nom, mais il l'avait intercalée entre les deux dernières lettres et non entre la pénultième, et celle qui précédait l'antépénultième, comme il aurait dû le faire, au lieu de *Binet* il avait écrit *Bie^{nt}* ; 10 mars 1893 *Magnicourt-en-Comté* : adjonction au nom du candidat du préfixe « *de* » ; 10 mars 1893, *St-Georges-de-Hurlière* : dans cette espèce le bulletin portait *Gay Jean* » au lieu de « *Jay Jean* » et il existait un électeur du nom de Gay qui avait un fils portant le prénom de Jean, un suffrage fut attribué au sieur Jay Jean, candidat notoire ; 25 novembre 1892, *Romain-aux-Bois* : prénom erroné).

La seconde hypothèse se rencontre avec une singulière fréquence, elle résulte de scrupules exagérés des scrutateurs, car elle ne soulève pas de réelle difficulté. Voici dans quels cas (toujours on doit attribuer au candidat notoire le suffrage que par hypothèse aucun autre candidat ne réclame).

Le bulletin ne porte que l'un des deux noms du candidat (18 janvier 1887: *Dampierre*), ou seulement ses nom et prénoms, sans le sobriquet sous lequel il est connu (28 janvier 1893, *Ainhice-Mongelas*), ou porte seulement ce sobriquet (13 avril 1889, *Morgemoulin* ; 21 décembre 1888, *Puy-l'Evêque*) ou un surnom ou même un faux nom, par exemple la traduction en français de son nom d'origine étrangère, et sous lequel il est connu (Cons. de préf. Seine, 22 décembre 1874, Dall.75,3,83, *él. de M. Sigismond-Lacroix*) ou le nom de sa femme ou celui de son père décédé (13 mars 1885, *Bligny*), ou le prénom sous

lequel il est habituellement désigné (2 juillet 1886, *Aubignas*), ou le nom et un prénom erroné, mais sous lequel il est connu (9 mars et 6 juillet 1889, *Richeville-Montferney*) ou seulement le nom et la profession (17 février 1893, *Arignac*), ou le nom suivi d'une mention inexacte (6 mars 1885), p. ex : indication d'une profession qu'il n'exerce pas ; 23 janvier 1885, *St-Basile-de Meynac* : indication fausse de sa résidence 25 janvier 1889; *Foncourbe*; Cpr. 16 décembre 1893, *Espagnac Ste-Eulalie* : indication erronée de sa position dans sa famille ; 11 janvier 1889, *Cazaux-d'Anglères*; adde 25 novembre 1892 *Mollon*).

2. — Il existe dans la circonscription un ou plusieurs électeurs portant le même nom que le candidat et les mentions du bulletin ne suffisent pas, dit-on, à faire connaître la volonté de l'électeur, s'il a voulu voter pour l'un de ces électeurs ou pour le candidat. La jurisprudence du conseil d'Etat est fixée en ce sens que de pareils suffrages doivent être attribués au candidat notoire (20 février 1893, *Traves*; 11 et 25 novembre 1892, *Bozemont*, *Mollon* : nom et prénom sans désignation de la situation dans la famille ; 16 décembre 1892, *Espagnac-Sainte-Eulalie*, sans désignation de résidence et de filiation ; 3 et 10 du même mois, *Golleville*, *Clervans*; 5 mai 1893, *Ambrugeat*; 28 janvier 1893, *Saully* : nom sans indication de prénom; 3 février 1893; *Le Fidelaire* ; prénom seulement suivi de la mention père, bulletin réclamé par un conseiller sortant ; 13 juillet 1889, *Cagnotte* : sobriquet seulement bien que ce sobriquet fût porté par d'autres électeurs de la commune ; 14 janvier 1893, *Ornacieux* nom exact mais prénom erroné ; 3 décembre 1892, *Chastel* : nom et résidence bien qu'il existât des électeurs du même nom au lieu de cette résidence).

3. — Deux ou plusieurs candidats portant le même nom ou des noms dont l'orthographe ou la prononciation sont très rapprochées ont brigué les suffrages des électeurs ou bien, ce qui revient au même, un électeur homonyme d'un candidat a recueilli un ou plusieurs suffrages d'une manière certaine. En pareil cas il est indispensable que les bulletins fassent connaître avec précision pour lequel de ces citoyens leur auteur a voulu voter. En l'absence d'une mention qui ne puisse s'appliquer qu'à un seul d'entre eux, le suffrage ne doit être attribué à aucun (29 avril 1893, *Luc-Armans* : dualité de candidats ; 9 décembre 1892, *Varennnes* ; 24 juin 1893, *Rauffilhac* : présence d'un électeur ayant obtenu quelques suffrages certains). Mais il n'y a pas de doute dès qu'en outre des mentions qui peuvent s'appliquer aux candidats en présence il en est une qui ne convient qu'à l'un d'eux, quelle que soit d'ailleurs cette mention : prénom (9 mars 1889, *Renty*), domicile (6 février 1885, *Coutures*) ; nom de la femme de l'un des candidats (24 décembre 1892, *Versigny*) : Il en est de même si le doute résulte de l'emploi d'un bulletin imprimé au nom d'un des candidats lorsque l'électeur a effacé les mentions : prénom, profession, domicile, qui permettaient de le distinguer de son homonyme ; en pareil cas, l'électeur a voulu voter pour ce dernier (22 mai 1885, *Envermen*), ou lorsque, laissant subsister les mentions imprimées, il y a ajouté les mentions spéciales à l'adversaire du candidat dont le nom est imprimé (20 novembre 1884, *Tribeurden*).

Il n'y a pas dualité de candidats lorsque deux citoyens portant le même nom s'étant présentés à un premier tour de scrutin, un seul a été élu et que l'autre se présente

au second tour. Ce dernier seul, à ces nouvelles élections, est candidat notoire (24 décembre 1892, *La Fouilleuse*).

Une application intéressante de cette doctrine a été faite par le Conseil d'Etat.

Il arrive souvent, lors de l'élection du maire, que le conseil municipal se divise en deux camps d'importance égale, ce qui rend toute élection impossible aux deux premiers tours et ce qui assure la nomination du plus âgé des conseillers au troisième. Cela posé voici comment se présente l'espèce. Aux deux premiers tours, les sieurs X. et Z. recueillent chacun six suffrages, au troisième tour le sieur X. réunit encore six suffrages, mais les six conseillers qui avaient voté jusqu'alors pour le sieur Z. votent pour le sieur Y. l'un d'entre eux, plus âgé que le sieur X. Cependant celui-ci demande à être proclamé parce que deux conseillers portent le nom de Y et que deux des bulletins Y. ne portent pas de prénom. Le sieur Y., le plus âgé des conseillers opposés à la candidature du sieur X. et qui a d'ailleurs réuni quatre suffrages certains, doit être considéré comme candidat notoire, et proclamé au bénéfice de l'âge.

Le désistement fait perdre immédiatement la qualité de candidat notoire (11 mai 1889, *Dierry-Saint-Pierre*).

Au contraire, d'une manière générale l'âge est sans influence sur l'appréciation que doit faire le juge de cette qualité. Cependant, deux arrêts (8 décembre 1888, *Senons* ; 6 avril 1889, *Chervettes*) semblent décider qu'entre deux individus la qualité de candidat notoire doit être reconnue de préférence au plus jeune. Il nous paraît préférable de décider qu'en pareil cas, il y a désignation insuffisante. Nous venons de voir d'ailleurs

un cas où la qualité de candidat notoire a été reconnue à l'éligible le plus âgé. Le juge doit s'inspirer des circonstances.

La qualité de candidat en l'absence d'affiches peut résulter suffisamment des circonstances, par exemple si la personne dont il s'agit a fait partie de l'assemblée dont l'élection a pour but de combler les vacances (8 décembre 1888, *La-Celle-Saint-Cyr*; 12 avril 1889, *Saint-Léger-du-Bois* : maire; 12 mai 1893, *Tibéran-Jaunac*; 16 juin 1893, *Ermont*), ou a notoirement brigué les suffrages de ses concitoyens au premier tour quand il est procédé à un second tour (24 décembre 1892, *La Fouilleuse*). De même, en matière d'élections de délégués sénatoriaux, les membres du conseil municipal doivent être tenus comme candidats notoires au regard des simples électeurs de la commune (C^a Cons. préf. Somme, 19 mars 1890).

3). *Bulletins portant plus de noms qu'il n'y a de représentants à élire.* — Lorsqu'un bulletin porte un trop grand nombre de noms, le juge doit craindre que l'électeur qui, on doit le supposer, a voulu émettre un suffrage sérieux, n'ait été dans l'erreur relativement au nombre des représentants à élire. En étudiant la sanction des prescriptions légales destinées à faire connaître exactement le nombre des représentants à nommer, nous avons vu que l'électeur n'inscrivant pas nécessairement les noms des candidats en suivant l'ordre de ses préférences, leur inobservation entraîne une incertitude grave en ce qui concerne l'expression de la volonté du corps électoral qu'il convient de consulter à nouveau.

Faut-il appliquer les mêmes règles en notre matière ? Si l'on admet, ce qui paraît s'imposer, surtout lorsque

l'électeur a voté avec un bulletin imprimé, qu'il n'a pas manifesté ses préférences, il faut décider rigoureusement qu'aucun des suffrages exprimés sur son bulletin ne peut être attribué. Si l'on admet au contraire qu'il a inscrit les noms des candidats en suivant l'ordre de ses préférences, ce qui peut se soutenir lorsqu'il a voté avec un bulletin manuscrit, ou avec un bulletin imprimé sur lequel il a inscrit plus de noms qu'il n'en a rayé, il faut attribuer les suffrages en suivant cet ordre et en négligeant les noms en excédent.

Ces deux systèmes semblent, au moins d'une manière générale, s'exclure l'un l'autre. Lequel a été admis par la loi, par la jurisprudence ? La jurisprudence paraît avoir admis l'un et l'autre, non pas cependant à raison des circonstances particulières de l'affaire qui permettent parfois de reconnaître quelle a été la volonté de l'électeur, mais à raison du caractère spécial du scrutin. Selon que le scrutin est uninominal ou plurinominal, elle applique le premier ou le second système.

Si le législateur, et la jurisprudence à sa suite, se laissent guider par ce principe que l'électeur a voulu exercer utilement son droit de suffrage, il faut rechercher dans la mesure du possible, quelle a été sa volonté. Si l'on doit supposer tout d'abord qu'il a voulu émettre un suffrage valable pourquoi distinguer, non d'après les circonstances matérielles de l'affaire, d'après la disposition matérielle des bulletins, mais d'après le mode de votation ? L'électeur qui inscrit sur son bulletin trois noms au lieu de deux ne se trompe-t-il pas moins sur le nombre des représentants à élire que celui qui en inscrit deux au lieu d'un ? pourquoi le bulletin de ce dernier n'est-il pas valable, sous les mêmes réserves, que celui du pre-

mier ? où est écrite la règle qui s'oppose à ce qu'on dise pour lui comme pour les autres *potius ut valeat* ?

Que dit la loi ? L'article 56 de la loi du 15 mars 1849 dont les dispositions relatives à la tenue des collèges électoraux ont été reproduites par le décret réglementaire de 1852 dispose : *Sont valables les bulletins contenant plus ou moins de noms qu'il n'y a de citoyens à élire. Les derniers noms inscrits au delà de ce nombre ne sont pas comptés.* Ainsi donc cette loi se prononçait formellement pour la validité de pareils bulletins et ne les assimilait en aucun point aux bulletins ne contenant pas une désignation suffisante lesquels faisaient l'objet d'une disposition générale de l'article 57.

Le décret de 1852 a reproduit seulement l'article 57, il est muet sur la question des bulletins portant plus de noms qu'il n'y a de représentants à élire. Si l'on remarque qu'il s'est fortement inspiré de la loi de 1849, on est conduit à penser qu'il a consacré les mêmes règles, d'autant plus que l'article 56 de cette loi est intégralement reproduit par l'article 42 de la loi du 5 mai 1855 et l'article 28 de la loi du 5 avril 1884.

Ces lois, ne font aucune distinction d'après la nature du scrutin et cependant, même en matière municipale, il peut être procédé à des scrutins uninominaux, qu'il s'agisse de procéder, soit à des élections complémentaires soit à l'élection des maires et adjoints ; la loi, qui est formelle, devra-t-elle cesser de s'appliquer dans ces hypothèses ? faut-il dire validité des bulletins portant plus de noms qu'il n'y a de conseillers à élire, s'il est procédé à l'élection de deux conseillers, nullité s'il est procédé à l'élection d'un maire, d'un adjoint, ou d'un seul conseiller. La loi actuelle comme la loi de 1849 établit une distinction

entre les bulletins portant plus de noms qu'il n'y a de représentants à élire, et ceux qui ne font pas connaître d'une manière suffisante les candidats pour lesquels l'électeur a voulu voter. Cette distinction doit-elle être réputée non écrite lorsque le scrutin est uninominal ?

A notre avis, quel que soit la nature du scrutin, il y a de la part de l'électeur ou même erreur ou plutôt même négligence ; le même doute plane sur sa volonté, dans l'un et l'autre cas, la même solution s'impose : annulation ou validité, la loi s'est déclarée dans ce dernier sens, elle doit être appliquée sans distinction.

Apprécions par un exemple les conséquences de la jurisprudence du conseil d'Etat. Supposons qu'il soit procédé le même jour, dans le même canton, à des élections simultanées pour la nomination d'un conseiller général et d'un conseiller d'arrondissement, dans un autre canton à la nomination d'un conseiller général et de deux conseillers d'arrondissement. Par erreur des bulletins du conseil général sont introduits dans l'urne du conseil d'arrondissement et des bulletins du conseil d'arrondissement, en nombre égal, sont versés dans l'urne du conseil général. Dans les deux cantons les votants sont en nombre égal, ainsi que les fausses directions de bulletins. Il est procédé au dépouillement. Dans notre système, tous les bulletins sont attribués soit au candidat qui s'y trouve porté seul, soit au premier des candidats qui y figurent quand il y en a deux ; tous entrent en compte dans le calcul de la majorité. Dans les deux cantons les candidats ont le même nombre de suffrages, la majorité absolue est la même, à des situations semblables sont appliqués des règles semblables, les conséquences sont identiques. Dans le système du conseil d'Etat, notre règle s'applique

dans le canton où il n'y a qu'un conseiller d'arrondissement à nommer, elle ne s'applique plus dans l'autre, les bulletins plurinominaux destinés au conseil d'arrondissement et trouvés dans l'urne du conseil général, n'entrent pas en compte dans le calcul de la majorité, il en résulte que dans ce dernier canton le candidat au conseil général pourra être élu alors que son confrère du canton voisin ne le sera pas, bien que tous les deux aient cependant obtenu le même nombre de suffrages, que le même nombre d'électeurs aient pris part au scrutin et que les erreurs soient égales en nombre et identiques quant à leurs causes. De pareilles conséquences suffisent à condamner un système.

Le conseil d'Etat reviendra-t-il sur sa jurisprudence ? La chose est peu probable, il y a en effet un trop grand nombre d'arrêts en ce sens, et sa jurisprudence peut être considérée comme une règle qui appartient aujourd'hui aux électeurs, on peut seulement souhaiter que le législateur fasse connaître son avis sur la question. Peut-être même suffirait-il que le ministre de l'intérieur consultât le conseil d'Etat sur les moyens pratiques d'unifier les instructions qu'il donne en pareille matière (1).

Parmi les arrêts les plus intéressants qui ont annulé pour désignation insuffisante les bulletins plurinominaux

1. Notre manière de voir est consacrée par des circulaires des 3 janvier 1876 et 26 octobre 1881 relatives à l'élection des délégués sénatoriaux. Nous y lisons en effet, « *Si un bulletin contenait deux ou plusieurs noms, il ne serait tenu compte que du nom inscrit le premier* ». On retrouve ces termes dans une circulaire du 27 juillet 1848 et dans une instruction du 28 novembre 1848 sur l'élection du Président de la République. (a)

(a) Dans une instruction du mois d'avril 1831 relative à l'élection des députés, on lit ; « Quant aux bulletins portant deux noms, ils ont été quelquefois annulés, attendu qu'il n'en est pas d'un scrutin individuel

dépouillés au cours d'un scrutin uninominal, nous citons 25 mars 1893, *Cⁿ de Thiers* ; 13 mai 1893, *Cⁿ de Voiteur* ; 25 mai 1894, *Cⁿ de Baignes*).

Nous nous proposons de compléter ce paragraphe par l'examen de quelques questions douteuses. Le principe c'est que le juge, les scrutateurs, doivent supposer que l'électeur a voulu exprimer un suffrage valable, que par conséquent, ils doivent rechercher quelle a été sa volonté et lui donner satisfaction dans la mesure du possible, en attribuant les suffrages exprimés sur son bulletin aux candidats qu'il a désignés jusqu'à concurrence du nombre de représentants à élire, en annulant seulement les suffrages exprimés en trop (1).

Supposons tout d'abord que nous nous trouvions en présence d'une liste complètement imprimée. Les partisans d'une liste n'ont pu se mettre d'accord sur la candidature de quelques citoyens qui ont le moins de chances de réussir ; on laisse ainsi à l'électeur le soin d'opter entre ces candidats en rayant dans la mesure de l'excédent, les noms de ceux pour lesquels il ne veut pas voter ;

comme d'un scrutin de liste, où le votant peut se tromper sur le nombre de candidats à élire, et qu'il n'est pas vraisemblable qu'il ait voulu exprimer un suffrage en désignant deux personnes pour le même mandat ». Nous croyons bien plutôt que si l'électeur avait voulu ne pas exprimer de suffrage, il aurait remis un bulletin blanc ; à cette époque l'usage des bulletins imprimés était prohibé, et l'on était fondé à penser qu'il avait inscrit les candidats par ordre de préférence. Si on devait supposer que voulant exprimer un vote nul il n'osait remettre un bulletin blanc, à raison de cette circonstance, que les bulletins étaient rédigés dans la salle du vote il faudrait reconnaître que la raison qui motivait la jurisprudence signalée par cette instruction a disparu. La jurisprudence aurait dû se modifier.

1. Les scrutateurs doivent se garder avec soin de rayer, même au crayon, les noms dont ils ne tiennent pas compte.

ou encore on veut exercer une pression sur le corps électoral. La manière de biffer certains noms qui ne sont imprimés qu'à cet effet, la matière avec laquelle la radiation est opérée permettent de reconnaître l'électeur qui a déposé le bulletin. Cette manœuvre est difficile à démontrer, et nous supposons qu'elle ne peut être établie et, au surplus, que l'électeur a voté avec des bulletins sans rature ni surcharge. En pareils cas, le juge n'a qu'à appliquer la règle légale : tenir les derniers noms comme non écrits (1).

A plus forte raison en serait-il de même si tous les bulletins étaient entièrement manuscrits et tous les noms écrits de la même main.

L'électeur a apposé un bulletin gommé sur un bulletin imprimé. Si le bulletin gommé recouvre complètement la liste imprimée, ou si les noms de cette liste sont rayés, ne serait-ce qu'au crayon, il ne s'élève pas de doute sur la volonté de l'électeur, les suffrages portés sur le bulletin gommé doivent être attribués à l'exclusion des autres, alors même que ce bulletin serait tellement transparent qu'on pourrait lire à travers avec la plus grande facilité les noms qu'il recouvre (1^{er} mai et 24 décembre 1892, *Gannay-sur-Loire* ; 9 décembre 1892, *Cⁿ de Mermoiron* ; Cpr. 22 mars 1890, *Cⁿ d'Ebreuil*).

Le bulletin gommé est appliqué en tête du bulletin imprimé et laisse à découvert, à sa suite, un certain nombre de noms. Les suffrages exprimés sur le bulletin gommé sont seuls attribués (nous supposons pour simplifier nos explications que le bulletin gommé porte autant de noms qu'il y a de représentants à élire.)(27 février 1893, *Layrac*).

1. Voir la note précédente.

Que décider si le bulletin gommé, non seulement ne recouvre pas tous les noms imprimés sur le bulletin sur lequel il est apposé, mais laisse à découvert non plus, ou non plus seulement les derniers noms, mais les premiers noms qui s'y trouvent imprimés ? Si l'on recherche quelle a été la volonté de l'électeur un doute sérieux se présente, surtout lorsque les derniers noms ne sont pas recouverts. A-t-il voulu voter exclusivement pour les candidats dont les noms sont portés sur le bulletin gommé, a-t-il voulu voter pour ceux qui sont inscrits en tête de la liste concurrente ? Le juge n'a qu'un moyen de trancher la question, c'est d'appliquer strictement la loi. Il devra donc attribuer un suffrage à chacun des candidats portés en tête de la liste primitive et dont le nom n'a pas été recouvert, puis à chacun de ceux qui figurent sur le bulletin gommé, en suivant l'ordre d'inscription, jusqu'à concurrence du nombre de représentants à élire.

Que décider si le bulletin gommé a été appliqué à côté de la liste imprimée sur le bulletin de vote, de telle sorte que les deux listes soient juxtaposées, l'une à droite l'autre à gauche du bulletin ? Si l'on veut que l'action de l'électeur qui a collé le bulletin gommé sur le premier réponde à quelque chose, il faut décider, semble-t-il, qu'il a voulu voter pour les candidats dont les noms figurent sur ce bulletin et par suite, décider qu'il faut lire ces noms avant les autres. De toute façon nous ne croyons pas que la loi permette de ne pas tenir compte de pareils bulletins et de les considérer comme ne désignant pas d'une manière suffisante les candidats pour lesquels l'électeur a voulu voter, car elle dispose expressément qu'il faut attribuer un suffrage aux candidats inscrits les premiers sur le bulletin remis

par l'électeur. Nous ajoutons cependant qu'il y a une remarquable analogie entre ces bulletins et les bulletins plurinominaux déposés au cours d'un scrutin uninominal, ce qui explique que dans les deux cas, le conseil d'Etat estime qu'il y a désignation insuffisante (24 décembre 1892, *Beauvoir*). Ce haut tribunal paraît avoir abandonné la jurisprudence résultant de quelques arrêts, qui appliquait rigoureusement la loi et d'après laquelle il fallait en conséquence toujours dépouiller le bulletin en commençant par la liste de gauche, de quelque côté que fût placée la liste gommée par rapport à la liste imprimée sur le bulletin primitif (8 mai 1885, *Sameton*).

Nous supposons maintenant que le bulletin porte des noms manuscrits.

Soit tout d'abord, un bulletin imprimé portant un ou plusieurs noms manuscrits en tête. Pas de difficulté. L'application de la loi donne pleine satisfaction au désir manifesté par l'électeur.

Il nous paraît qu'il doit en être encore ainsi au cas où les noms manuscrits sont écrits à gauche des noms imprimés, alors même, car pourquoi distinguer, qu'ils seraient en nombre égal à celui des représentants à élire. La volonté de l'électeur qui a pris la peine de dresser cette liste est nettement exprimée. C'est la jurisprudence qui découle de l'arrêt du 8 mai 1885 qui doit être appliquée et non celle qui résulte de l'arrêt de 1892.

Que décider si les noms manuscrits sont intercalés entre les noms imprimés, ou même faute de place sont tracés sur les noms imprimés qu'ils surchargent? s'ils sont tracés à la suite de la liste, soit au dessous, soit sur le côté mais à droite? Nous n'hésitons pas à dire qu'il faut

rechercher, dans la mesure du possible, quelle a été la volonté de l'électeur, et, par suite, attribuer tout d'abord un suffrage aux candidats dont les noms sont écrits à la main. L'électeur n'a pas entendu prendre vainement la peine de modifier le bulletin imprimé dont, à tort ou à raison, il s'est cru obligé de faire usage. C'est seulement au cas où le nombre des noms manuscrits serait inférieur à celui des représentants à élire, qu'il faudrait revenir aux candidats dont les noms sont imprimés. Bien plus, il ne faudrait pas procéder à la lecture de ceux-ci dans un ordre quelconque. Sans doute, on peut poser que d'une manière générale, les noms imprimés devront être lus de haut en bas en commençant par la gauche si les noms sont inscrits sur deux colonnes ; mais, sous cette réserve, que la disposition matérielle du bulletin ne permette pas de présumer que l'électeur n'a pas voulu voter pour tel ou tel des candidats qui portent ces noms.

Nous plaçant sur ce terrain, nous dirons qu'un nom imprimé doit être tenu pour rayé dès l'instant que l'électeur en a écrit un autre en regard, au moins lorsque la disposition matérielle démontre chez l'électeur la volonté de faire un choix, par exemple s'il n'a pas écrit les noms manuscrits l'un à la suite de l'autre, mais en ayant soin de les inscrire en regard des noms imprimés et en passant de temps à autre, une ou plusieurs lignes. Sa volonté paraît certaine. On ne saurait la méconnaître parce qu'il a oublié de rayer effectivement d'un trait les noms imprimés en excédent. Notre opinion n'est pas celle du Conseil d'Etat. Ce tribunal décidait autrefois qu'en pareil cas il y avait lieu de lire, indistinctement, les noms manuscrits et les noms imprimés, à la suite dans l'ordre habituel de la lecture d'un journal divisé en colonnes (4

janvier 1889, *Poulainville*). Lorsque les noms manuscrits étaient placés à droite des noms imprimés, la volonté de l'électeur était manifestement méconnue, mais c'était légal. Il paraît vouloir abandonner définitivement cette jurisprudence et appliquer la doctrine de l'arrêt du 24 décembre 1892 (*Beauvoir*). Ne voulant pas attribuer de suffrage aux candidats pour lesquels l'électeur ne s'est pas prononcé d'une manière suffisamment claire, il tourne la difficulté en décidant qu'il y a, pour tous les candidats dont les noms figurent sur le bulletin, désignation insuffisante (9 novembre 1888, *Binic* : liste manuscrite en regard de la liste imprimée ; 16 février 1889, *Oytier*, *Saint-Oblet* : noms manuscrits intercalés ; 21 avril 1893, *Chanac* : 7 juillet 1893 *Neufchâtel*). Ces deux dernières décisions sont particulièrement intéressantes, tant à raison de la disposition toute particulière du bulletin qu'à raison de la question de principe posée à l'occasion de la seconde espèce. A Neufchâtel aucun nom imprimé n'était rayé, mais un nom manuscrit était écrit en regard des 1^{er}, 3^e, 4^e, 6^e et 7^e noms imprimés et immédiatement à la suite des mentions imprimées après ces noms. A Chanac l'électeur s'était servi pour le second tour d'un bulletin du premier tour sur lequel il avait rayé au crayon les noms de tous les candidats de cette liste élus au premier tour, mais ceux-là seulement, puis à droite de la liste imprimée, et en regard des premiers noms, il avait écrit au crayon les noms de trois candidats, enfin, au dessous du septième nom imprimé, il avait tiré un trait au crayon. Au dessus de ce trait il n'y avait que trois noms imprimés non biffés, les 3^e, 6^e et 7^e. Nous faisons remarquer ce dernier point. En comptant ces trois noms et les trois noms manuscrits écrits à droite, on réunissait

six noms de candidats pour lesquels l'électeur paraissait avoir voulu voter, nombre égal à celui des conseillers municipaux à nommer. Cependant, comme au dessous du trait tracé après le septième nom, se trouvaient trois noms imprimés non biffés, les 8^e, 9^e et 12^e, le conseil d'Etat a décidé *qu'à raison de la façon dont les noms imprimés et inscrits à la main y sont disposés, ce bulletin ne saurait être considéré comme faisant suffisamment connaître les candidats en faveur desquels l'électeur entendait voter au second tour de scrutin*. C'est le non liquet du juge romain, malheureusement la décision du Conseil d'Etat est sans appel. Cette jurisprudence se concilie mal semble-t-il avec celle qui résulte d'un arrêt déjà cité (20 novembre 1884, *Tribeurden* (V. p. 399). Dans cette espèce deux candidats du même nom étaient en présence, l'électeur ayant ajouté le prénom de l'un de ces candidats aux nom et prénom imprimés du concurrent homonyme, le Conseil d'Etat a attribué un suffrage au candidat qui portait le prénom manuscrit.

Si la jurisprudence du Conseil d'Etat laisse à désirer en droit strict, elle présente de sérieux avantages pratiques ; non seulement en ne méprisant pas d'une manière absolue la volonté de l'électeur, mais aussi en écartant tout arbitraire dans l'attribution des suffrages douteux. Il serait donc à souhaiter qu'elle fût consacrée et généralisée par le législateur, sous cette réserve toutefois, que la volonté de l'électeur fût considérée comme certaine en ce qui touche les noms manuscrits, jusqu'à concurrence bien entendu du nombre des représentants à élire, et nous ajouterons, sans distinction de scrutin : uninominal ou plurinominal, car il y a même raison de décider dans l'un et l'autre cas.

Quid lorsque l'excédent de noms tient à ce que l'électeur a déposé à un second tour de scrutin un bulletin relatif au premier tour où il a omis de rayer les noms des candidats précédemment proclamés ? Bien que l'on soit en droit de présumer que l'électeur n'a pas voulu inutilement voter pour les candidats élus et qu'il faille en conséquence tenir les noms de ces candidats comme non écrits, le Conseil d'Etat applique ici rigoureusement la loi ; non seulement il tient le bulletin pour valable, mais encore il attribue un suffrage aux citoyens dont les noms sont portés en tête [de la liste, jusqu'à concurrence du nombre de représentants à élire, alors même que tous auraient été élus au premier tour (25 juin 1875, *Moutiers-sur-Saulx* : la question de principe avait été posée par le ministre de l'Intérieur qui proposait de tenir pour non écrits les noms des candidats élus au premier tour ; 24 juin 1893, *Maurens*). En statuant ainsi le Conseil d'Etat ne va-t-il pas d'une manière certaine contre la volonté de l'électeur ? Ne devrait-il pas tout au moins déclarer qu'il y a désignation insuffisante (1).

Nous devons signaler un cas où le conseil d'Etat en statuant sur un scrutin uninominal attribue à un candidat un suffrage exprimé dans un bulletin portant deux

1. Ce n'est là cependant que l'application de la règle générale qui conduit à attribuer un suffrage aux citoyens dont les noms sont portés sur des bulletins destinés à une autre élection que celle à laquelle il est procédé, par exemple à accorder un suffrage pour le conseil général à des candidats au conseil d'arrondissement, et *vice versa* (14 mars 1890 *Cⁿ de Gignac*, 13 mai 1893, *Cⁿ de Voiteur*), ou au conseil municipal (25 mai 1894 *Cⁿ de Baignes*), ou pour le conseil municipal à un candidat à la Chambre des députés, ou au conseil général (24 décembre 1892 et 4 novembre 1893 *Beauvoir-sur-Mer*).

noms. C'est lorsque le corps électoral procédant, le même jour, à deux élections successives ou simultanées, un électeur ne rédige qu'un seul bulletin sur lequel il porte les noms des candidats de son choix aux deux scrutins, mais en ayant soin d'indiquer en regard la nature du mandat qu'il entend conférer. Ce bulletin ne peut être reversé, même pour partie, d'une urne dans l'autre, il n'est donc valable que pour l'élection à laquelle était destinée l'urne dans laquelle il a été trouvé, mais sous cette réserve (15 février 1889, *Peyrolles* : él. du maire), il y a lieu d'attribuer un suffrage au candidat dont le nom se rapporte à l'élection à laquelle il est procédé, quel que soit sa place sur le bulletin. Nous avons cru pouvoir généraliser la doctrine qui se dégage de l'arrêt ci-dessus relatif à l'élection d'un maire et alors, à la vérité que le bulletin portait *X. maire*, *Y. adjoint*, le nom du maire étant en tête.

Un bulletin plurinominal peut contenir à la fois une désignation suffisante de certains candidats et une désignation insuffisante quant à d'autres, par exemple lorsqu'il existe deux candidats portant le nom qui s'y trouve inscrit sans autre désignation. Ce bulletin est valable, et le juge doit attribuer un suffrage à chacun des candidats qui s'y trouvent suffisamment désignés (15 février 1889, *Gaillac-Toulza* ; 13 juillet 1889, *Arx*). Pour qu'un bulletin soit déclaré complètement nul, il faut qu'aucun des noms qu'il porte ne désigne un candidat d'une manière suffisante.

Si un bulletin porte un nom de plus qu'il n'y a de représentants à élire, mais que parmi les premiers noms s'en rencontre un qui appartienne à deux candidats, faut-il tenir ce nom pour non écrit et par suite attribuer

un suffrage au candidat dont le nom est inscrit à la fin de la liste, si l'absence de prénom, de surnom, de profession, de résidence, etc, ne permet pas de savoir qui l'électeur a eu en vue? L'affirmative paraît s'imposer, car un bulletin uninominal qui ne désigne pas d'une manière suffisante le candidat en faveur duquel l'électeur a voulu voter est entièrement nul: il n'entre même pas en compte dans le calcul de la majorité, il est nul comme un bulletin blanc et cette même nullité atteint le bulletin plurinominal qui ne désigne aucun candidat d'une manière suffisante.

Lorsqu'il est trouvé dans une urne un bulletin qui par les mentions qu'il contient paraissait destiné à une autre, il ne peut être effectué de reversement de ces bulletins de la première dans la seconde. Cette remarque présente de l'intérêt lorsqu'il est procédé simultanément à des élections aux conseil départementaux dans le même canton. S'il en était autrement la minorité pourrait faire proclamer son candidat en déposant dans les deux urnes des bulletins aux mêmes noms (D. C. E. 5 juin 1862). Si cette règle consacrée par une jurisprudence constante depuis la décision de principe de 1862, était violée, le juge devrait déduire tant du nombre des suffrages exprimés que du nombre des suffrages recueillis par les candidats élus, un nombre de voix égal à celui des bulletins reversés. (22 mai 1885, *Limoux*; 22 avril 1893, *Cⁿ de Fay-le-Froid*). Toutefois, si le nombre de ces bulletins attribués aux candidats était déterminé d'une manière certaine, il suffirait, en ce qui concerne les candidats proclamés de déduire des suffrages qu'ils ont obtenus, les voix qui leur ont été attribuées à tort.

L'électeur qui a d'ailleurs le droit de s'abstenir, puisque le vote n'est pas obligatoire, peut restreindre son choix en portant sur son bulletin moins de noms qu'il n'y a de représentants à élire. La combinaison de ces deux principes a conduit le législateur à admettre pour l'électeur le droit de déposer dans l'urne un bulletin blanc, c'est-à-dire un bulletin qui ne peut être attribué à aucun candidat parce qu'il ne porte aucun nom ou parce que tous les noms qu'il porte ont été rayés, à l'encre (8 mars 1889, *Port*), ou au crayon (13 février 1885, *Peyrat-le-Château*). L'électeur a le droit de déposer un pareil bulletin, mais en le faisant il épuise son droit de suffrage tout comme s'il remettait au président un bulletin portant des noms.

Sont également réputés bulletins blancs :

Tout papier ne portant pas de noms de candidats mais contenant des mentions plus ou moins étrangères à l'élection (15 mai 1885, *Gontaud*), tels sont une carte électorale (7 novembre 1884, *Méras* ; 3 décembre 1892, *Beaufort* ; 4 août 1893, *Orgibet*) ; la lettre de convocation au scrutin (5 mai 1893, *Campistrous* : en l'espèce l'électeur s'était aperçu immédiatement de son erreur mais le président avait refusé de recevoir son bulletin) ; une circulaire électorale (18 mai 1889, *Orléans* ; 27 février 1893, *Suippes*) ; un prospectus ;

Tout papier portant les noms de personnes frappées de certaines inéligibilités : tels sont les bulletins portant les noms de candidats à la chambre des députés qui n'ont pas fait les déclarations prescrites par la loi sur les candidatures multiples ; les noms de simples électeurs de la commune lorsqu'il est procédé à l'élection du maire ou de l'adjoint ; les noms de femmes (20 janvier 1893, *Ordonnac* ; 13 mai 1893, *Cⁿ. de Voiteur*).

2. Des signes qui peuvent faire reconnaître l'électeur.

Nous venons de voir comment devaient et pouvaient être rédigés les bulletins de vote.

La loi ajoute qu'ils doivent être sur papier blanc et ne porter aucun signe de reconnaissance.

Cette nouvelle précaution de la loi est destinée à assurer la liberté de l'électeur en garantissant le secret de son vote.

Les signes de reconnaissance peuvent être intérieurs ou extérieurs, la couleur du papier doit être tenue comme constituant un signe extérieur, à moins qu'il ne soit de deux couleurs et que le verso étant blanc, le recto soit seul de couleur, dans ce cas elle constitue un signe intérieur.

A quelles conditions des bulletins portant autre chose que les noms et les qualités des candidats, peuvent-ils être attribués à ces candidats.

Le vote est secret dit la loi, et elle ajoute : le bulletin doit être sur papier blanc, sans signe de reconnaissance l'électeur qui apporte son bulletin tout préparé le remet fermé au président.

Un pareil soin, de pareilles précautions prises pour assurer le secret du vote montrent l'intérêt de premier ordre qu'attache le législateur à ce qu'il ne soit pas violé. Le juge de l'élection se trouve donc en présence d'une disposition qui ne lui laisse pas de pouvoir d'appréciation. Lorsqu'une atteinte a été portée au secret du vote, il doit annuler l'ensemble des opérations de la section si la violation a présenté un caractère général. Si elle a eu un caractère particulier, il annule le

suffrage divulgué, notamment au point de vue qui nous occupe, le suffrage exprimé par un bulletin qui porte des signes permettant de reconnaître l'électeur qui l'a fait déposer dans l'urne.

Dès l'instant qu'on ne doit pas attribuer aux candidats dont ils portent les noms les bulletins qui contiennent des signes de reconnaissance, nous devons rechercher en quoi consistent ces signes. Quels qu'ils soient, intérieurs ou extérieurs, aucune distinction ne doit être faite en ce qui concerne l'attribution aux candidats dont ils portent les noms, dans l'un et l'autre cas, aucune attribution ne peut être faite.

Le signe est dit extérieur quand il existe sur le verso du bulletin. Il ne faut pas que le signe soit visible pour le président lorsqu'il reçoit le bulletin, il ne faut pas, non plus qu'il le soit, pensons-nous, pour les électeurs présents au dépouillement qui voient le verso des bulletins pendant qu'il en est fait lecture. Cependant le conseil d'Etat fait une distinction. Dans son opinion il n'y a pas signe extérieur si le signe n'est pas visible lorsque le bulletin est plié.

Qu'on ne se hâte pas cependant de conclure *a contrario* que le signe placé sur le verso et visible seulement quand le bulletin est déplié, c'est-à-dire au cours du dépouillement, constitue un signe intérieur de reconnaissance. On se tromperait gravement. Le conseil d'Etat décide en pareil cas que le bulletin ne porte pas de signe de reconnaissance prohibé par la loi (4 janvier 1889, *Verfeil-sur-Sèze* ; 3 février 1893 *Couzoul*). Juge de l'élection le conseil d'Etat a le droit de décider qu'une tache, qu'un trait, ne constituent pas des signes de reconnaissance, mais il nous paraît ne plus être dans la bonne

voie, lorsqu'il statue non pas en s'inquiétant du point de savoir si cette tache, ce trait, constituent ou non un signe de reconnaissance, mais seulement de cette circonstance que le signe se voit ou ne se voit pas quand le bulletin est plié. N'est-il pas évident que si une pression est exercée sur les électeurs, les auteurs de cet acte remettront le bulletin fermé à l'électeur, tout prêt à être versé dans l'urne; oublie-t-on que c'est au cours du dépouillement bien plutôt qu'au cours du scrutin que les intéressés vérifient la présence des bulletins marqués et contrôlent les votes des individus qui se trouvent sous leur dépendance (1).

Les signes intérieurs sont ceux qui sont placés sur le recto du bulletin.

Le plus souvent les signes consistent en taches d'encre, de graisse, de crayon; en traits à l'encre noire ou de couleur, au crayon noir ou de couleur: traits droits, sinueux; en figures géométriques, croix, noms, paraphes, mentions diverses, lettres de tous caractères: majuscules ou minuscules, bandes de papier de différentes formes placées ou collées en différents endroits: dans les coins au milieu du bulletin, en avant des noms des candidats ou à leur suite, en découpures ou déchirures affectant différentes formes et différents endroits. Enfin la couleur du papier peut constituer un signe de reconnaissance.

1. Un récent arrêt (2 mai 1896, *Cⁿ de Castelnaud*) a annulé trois bulletins « *présentant la même marque sur une de leurs faces extérieures et à la même place* », malgré la généralité de ses termes cet arrêt ne semble pas revenir sous la jurisprudence exposée au texte, car les taches étaient disposées en des endroits bien différents quand les bulletins étaient dépliés, mais toutes étaient visibles quand le bulletin était fermé: *à la même place* signifie donc bien sur l'une des deux faces extérieures, du bulletin plié.

A notre avis, tout ce qui figure sur un bulletin en dehors du nom des candidats et quand il y a deux candidats du même nom, en dehors outre ce nom de la mention : prénom, profession, etc, qui ne peut s'appliquer qu'à l'un d'eux, devrait être tenu pour un signe de reconnaissance. La mesure serait rigoureuse, mais elle ne livrerait pas les élections à l'arbitraire du juge, elle obligerait, de plus, certains électeurs à respecter la dignité du suffrage et à se respecter eux-mêmes, en les contraignant à exercer leur droit de suffrage en citoyens polis.

Le conseil d'Etat est loin de se montrer aussi sévère. Il refuse de considérer comme marque de reconnaissance toute espèce de signe, s'il ne résulte pas des circonstances de l'affaire que l'électeur n'a pas voulu voter pour les candidats dont les noms sont portés sur le bulletin contesté, qu'il a été forcé de voter pour eux (25 mars 1893, *Velay* ; 5 mai 1893, *Ambrugeat*). Devant cette extrême tolérance, nous n'avons qu'à faire ressortir par quelques exemples les traits essentiels de cette jurisprudence (1).

1. En ce qui concerne la couleur, les bulletins peuvent être sur papier légèrement teinté de jaune (papier bulle) (9 janvier 1888, *Sancy* ; 14 mars 1890, *Gignac*), de bleu (3 juillet 1885, *Montreuil-le-Combe* ; 10 décembre 1892, *Arthel*, 2 mai 1896, *Cⁿ de Dinard-Saint-Enogat*) (V. p. 389), de rose, (6 avril 1894, *Piedigriggio*).

Est réputé blanc et sans signe extérieur, le bulletin écrit sur papier vergé (25 janvier 1889, *Saint-Remy-lès-Chevreuse* ; 16 décembre 1892, *Loché*), réglé (3 février 1893, *Bouxières-aux-Chênes*), même s'il a été réglé à la main (28 janvier 1893, *Surmont*), ou quadrillé, en gris (24 mars 1893, *Dampniat*), en bleu (18 novembre 1892, *Saint-Rémy* ; 17 décembre 1892, *Bizanos*), alors même que le papier serait légèrement teinté de bleu (10 décembre 1892, *Arthel*). Il en est de même du bulletin écrit sur papier détaché d'un cahier d'écolier, ou d'un registre (13 avril 1889, *Fayet*), ou d'un calepin, carnet de comptes, et par conséquent rayé transversalement de raies rouges, bleues grises (3 février 1893, *Bouxières-aux-Chênes*).

Tous les signes dont nous avons donné l'énumération sont donc tolérés.

Si l'on considère la forme et la contexture, le bulletin qui a généralement la forme d'un carré, peut recevoir la forme d'un rectangle dont la base peut même être très allongée (1^{er} mai 1883, *Poix*) ; il peut être sur papier mat ou glacé, mince (8 mars 1890 *Castelnau-du-Guers* ; 21 février 1891, *Guiche*) ou épais (16 février 1889, *Lentillac*) emploi d'un morceau de papier timbré, à la condition toutefois s'il est mince qu'il ne soit pas transparent au point de permettre la lecture du bulletin plié (7 et 8 juin 1889, *Réauville*, *Chanterelles* : Cpr. 8 décembre 1888, *Maubec* : il n'y a pas identité de situation entre ces espèces ; dans cette dernière, on voyait bien, le bulletin étant plié, que des modifications manuscrites avaient été opérées, mais on ne pouvait voir au profit de qui), s'il est épais, qu'il ne soit pas d'une consistance inusitée dans la circonscription (arg. 14 mars 1891, *Paris* gr. *St. Germain l'Auxerrois* : l'électeur avait déposé dans l'urne une carte de visite du candidat à qui un suffrage fut attribué parce que tous les candidats avaient, comme il est d'usage à Paris, envoyé leur carte aux électeurs). Au contraire est prohibé l'emploi de papier d'emballage, de papier étoilé servant à envelopper les biscuits (8 février 1889, *Gomer*). Le papier peut être collé (V. les arrêts qui précèdent) ou non collé dit *buvard* (7 décembre 1888, *Ger*).

Ne constituent pas des signes extérieurs de reconnaissance une tache d'encre noire au verso du bulletin (25 mars et 5 mai 1893, *Valay*, *Ambrugeat*), alors même qu'elle couvrirait les noms manuscrits et rayés de candidats (3 février 1893, *Courzoul*), ou une tache d'encre de couleur : rouge (3 février 1893, *Mirambeau*), bleue (4 mars 1893, *Verdalle* : en l'espèce l'électeur avait fait usage de cette encre pour effacer un nom imprimé et y substituer un nom manuscrit). Ne constituent pas non plus des signes extérieurs un quadrilatère de trois centimètres de côté tracé en trainant de l'encre noire sur le verso du bulletin avec le bout du doigt, dont l'intérieur était blanc et dont un sommet était légèrement visible quand le bulletin était fermé (10 décembre 1892, *Plagnole*) ; trois taches au crayon bleu formant les sommets d'un triangle ayant environ deux centimètres et demi de côté, et dont la surface était estompée en bleu (même arrêt ; Cpr. 9 février 1889, *Castelsagrat*, *annul*) ; à plus forte raison des traits ou des points faits machinalement au crayon (17 mai 1889, *Loubaut*).

Il en est de même des taches de graisse (27 février 1893, *St.-Paul-trois-Châteaux* : cinq bulletins avaient été trouvés tachés de graisse par l'aposition de trois doigts en des endroits différents), des taches de boue (16 février 1894, *Ste-Gemme*).

De même encore des traces de foulage, alors même qu'il en résulterait des coupures des bulletins (25 novembre 1892, *Thiers*, Cpr. 24 juin

Tout papier est susceptible de servir de bulletin de vote s'il est employé couramment en imprimerie ou par les

1893, *Cn de Verdun-sur-Garonne* : ann.) ; ni des maculatures d'imprimerie (8 août 1891, *Auch* ; ni des signes typographiques (14 décembre 1888, *Lamothe-Capdeville*), ni la présence de morceaux de timbres-poste et l'impression du timbre à oblitérer de la poste (1^{er} mars 1889, *Sérignan* ; 20 février 1893, *Moirville-le-Jeulen* : deux bulletins portaient les mêmes signes l'un extérieurement, l'autre intérieurement, ils paraissaient écrits de la même main).

Ne constitue pas non plus un signe de reconnaissance la découpeure du bulletin faite en vue d'enlever le nom d'un candidat (14 décembre 1888, *Lamothe-Capdeville* ; 10 février 1893, *Moirville-le-Jeulen*) ; à plus forte raison une déchirure faite accidentellement (26 janvier 1889, *Pesmes* ; 2 mai 1896, *Cn de Castelnau*), ou intentionnellement pour faire disparaître des mentions inutiles (7 novembre 1884, *Criquebœuf*).

On ne doit pas considérer non plus comme constituant des signes extérieurs des traits tracés à l'intérieur du bulletin avec tant de vigueur qu'ils soient apparents à l'extérieur (10 et 16 décembre 1892, *Plagnole, Loché*). Il en est de même lorsque les noms tracés en encre de couleur sont visibles à l'extérieur (1^{er} juin 1889, *St-Louis*), ou sont imprimés en caractères tellement épais qu'ils sont visibles à l'extérieur (20 janvier 1893, *Pellevoisin*).

Le mode de pliage peut constituer un signe de reconnaissance. En principe l'électeur peut plier son bulletin comme il l'entend, en deux ou en quatre, en carré ou en long, mais de quelque façon qu'il procède il ne doit pas laisser apparaître les noms des candidats (15 décembre 1888, *Laguepie* ; 7 juillet 1893, *Cn. de Pouillon* : validité de bulletins portant au verso des noms de candidats par suite du manque de place au recto, mais pliés de telle manière que ces noms n'étaient pas visibles quand le bulletin était plié ; 8 juin 1889, *Mirandol* ; 22 mars 1890 *Ebreuil* : annulation de bulletins pliés à l'envers et laissant voir les noms qu'ils portaient). Doivent être annulés, bien qu'ils ne laissent pas voir les noms des candidats, les bulletins pliés de façon trop particulière, par exemple en nœud de cravate, en triangle, en M (23 novembre 1893, *Aps*) ou en long, mais gommés de façon à opposer une légère résistance lors de l'ouverture (25 mars 1893, *Cn, de Lauzerte*). Au contraire un bulletin sous enveloppe cacheté n'a pas été considéré comme portant un signe extérieur (6 février 1883, *Ota*).

Ne constituent pas des signes intérieurs de reconnaissance des taches d'encre noire (14 janvier, 20 février 1893, *Bellac, Maureville*), ou de couleur, des taches de graisse (24 décembre 1892, *St-Paul-et-Valmalle*), des taches de boue ; une marque légère à l'encre, au crayon (8 mars 1889, *Mansle* 14 mars 1891, *Tournecoupe*), des dessins, des effigies mo-

particuliers pour leur correspondance, leurs comptes, leurs travaux, si d'ailleurs il ne porte pas d'en tête ou

nétaires (8 mars 1889, *St-Martin-le-Bouillant*) ; des débris de timbres-poste (20 février 1893, *Moinville le-Jeulen*) ; des bandes gommées blanches ou portant des bandes bleues ou jaunes retirées des feuilles de timbres-poste, des empreintes de timbres d'oblitération de l'administration des postes et télégraphes ; des lignes tracées à l'encre noire, ou de couleur (8 mars 1889, *St-Martin-le-Bouillant*), au crayon noir (29 juin 1889), ou de couleur (24 décembre 1892, *Gannay-sur-Loire*), en sens quelconque, dans un blanc quelconque (8 juin 1889, *Goas*), même quand ces traits sont placés au-dessous des noms (20 mars 1885, *Gastetner* ; 10 mai 1893, *Yssingeaux*), ou des prénoms (20 février 1893, *Maureville*), même quand ils sont disposés de manière à encadrer le bulletin (28 novembre 1884, *Chalvignac*), à plus forte raison si le trait a pour effet de rayer le nom d'un candidat (13 juillet 1889, *Esterençuby*), quelle que soit d'ailleurs l'intensité du trait (8 mai 1885, *Ajaccio* ; 29 juin 1889, *Fourques*).

Ne sont pas considérés comme portant des signes intérieurs de reconnaissance les bulletins où les noms, imprimés ou manuscrits, primitivement portés sur le bulletin, ont été remplacés par des noms écrits à l'encre de couleur, alors même que les noms rayés l'auraient été les uns à l'encre de couleur (rouge, en l'espèce), et le dernier à l'encre noire : en l'espèce le nom biffé par un trait noir avait été remplacé par un nom écrit également à l'encre noire rayé à son tour d'un trait à l'encre rouge (10 février 1893, *Domazan*).

Il en est de même des découpages intérieures (8 mars 1889, *St-Martin-le-Bouillant*), ou du pointillage des bords (13 janvier 1894, *Cn de Longjumeau*).

Ne constitue pas un signe de reconnaissance le nom d'un candidat écrit à la main au bas d'un bulletin imprimé où ce nom figure, mais mal orthographié (24 décembre 1892, *St-Paul-et-Valmalle* ; 28 janvier 1893, *St-Papoul*).

Il en est de même des mentions inconstitutionnelles ou en faveur du régime gouvernemental existant (10 juillet 1885, *Guillon* ; 20 février 1893, *Trans* : en cette dernière espèce trois bulletins portaient la mention *Vive la République* écrite de la même main et en des endroits variant avec chaque bulletin, 10 mars 1893, *Bereyziat* ; 4 mars 1893, *Lisle* : en l'espèce le bulletin portait : *à bas les bonapartistes*).

Les mentions injurieuses ou ironiques ne constituent pas non plus des signes de reconnaissance, qu'elles soient à l'adresse de candidats dont les noms figurent sur le bulletin (5 août 1893, *Cn de Villeréal* ; *adde* les arrêts indiqués au texte), ou à l'adresse de leurs concurrents

d'autres signes de nature à faire connaître l'électeur. Il faut, que son emploi, de même que l'apposition des signes, n'ait pas eu pour but ou pour effet de favoriser une manœuvre (24 février 1894, *Labrugnière*). C'est pourquoi dans tous les cas même où le bulletin marqué peut être reconnu valable, le juge reste maître d'en prononcer l'annulation s'il a été trouvé dans les urnes un certain nombre de bulletins marqués d'une manière identique. Il est alors fondé, en effet, à penser que leur emploi a

(24 décembre 1892, *Beauvoir-sur-Mer*), sans distinguer si les noms des candidats injuriés ou tournés en dérision étaient primitivement imprimés ou manuscrits sur le bulletin ou n'y figuraient pas (10 mars 1893, *Berezyiat* : bulletin imprimé ; 3 février 1893, *Mirambeau* ; bulletin manuscrit, *adde Beauvoir-sur-Mer*), à l'adresse des membres du bureau, d'un scrutateur (4 janvier 1889 *Verfeil-sur-Sège*), ou de tiers quelconques ; (30 janvier 1885, *Auberive-de-Roussillon*, 18 janvier 1889, *Wailly*) *a fortiori* les formules de politesse à l'égard de toutes ces personnes (4 mars 1893 *Lisle* : « j'ai l'honneur de vous saluer »).

Il en est de même des noms d'hommes au pouvoir en France ou à l'étranger ou tout au moins en vue, ou des noms de femme (15 mai 1885, *Lozay* ; 26 janvier 1893, *St-Sulpice-de-Léziat* ; 6 mai 1893, *Poubeau*, ou des noms de candidats inscrits en sus du nombre de représentants à élire (24 mai 1889, *Vaujagny*).

De même encore des mentions erronées relatives à l'indication de la date, du lieu, de l'objet du scrutin (12 avril 1889, *Rouen*), ou des mentions par lesquelles l'électeur explique son vote (5 avril 1889, *St-Sigismond* ; 10 mars 1893, *Berezyiat*) ou insiste sur son choix (12 avril 1889, *St-Christol* : *voilà le mien* écrit en regard du nom d'un candidat ; 28 janvier 1893, *Pringy*) ; ou exprime un vœu, un désir (3 mars 1893, *Passy-Grigny*).

A fortiori les erreurs typographiques (22 avril 1893, *Cnde Sault*), l'adresse de l'imprimeur, placée au bas des bulletins (27 mars 1885, *Frasne* ; 4 mars 1893, *Lisle*), l'impression en tête des bulletins de quelques noms de candidats en nombre inférieur à celui des représentants à élire, l'électeur devant compléter la liste par l'adjonction de noms manuscrits (27 mars 1885, *Frasne*), le numérotage des candidats portés sur la liste quand ce numérotage suit l'ordre d'inscription des noms (15 mai 1885, *Grand-Rivière*), alors même que ces numéros auraient été tracés à droite des noms des candidats et avec un crayon de couleur : bleu (24 mars 1893, *Dampniat*).

été de nature à favoriser des actes de pression (13 mars 1885, *Château-Calcernier* : trait au crayon ; 9 février 1889, *Castelsagrat* : dessin ; 3 août 1889, *Mugron* : traces de fouillage ; 7 juin 1889, *Réauville* bulletin transparent laissant voir les noms imprimés des candidats ; 8 juin 1889, *Coromb*, : bulletin transparent laissant voir des raies noires tracées à la suite des noms des candidats ; 29 juin 1889, *Noyer* : bulletin de forme elliptique ; et bulletins portant des dentelures ; 7 décembre 1888, *Rugles* : découpures). Toutefois il a sur ce point un pouvoir absolu d'appréciation (V. les exemples cités à la note précédente (1).

1. C'est ainsi que le conseil d'Etat a annulé les suffrages exprimés dans les cas suivants ; 7 août 1889, *Chemilly* ; 8 mai 1891, *Castres* : bulletins portant des mentions injurieuses ; 20 février 1885, *Chassenas* ; 13 avril 1889, *Solia* ; 26 novembre 1892, *Melay* : substitution au nom d'un candidat de noms d'hommes en vue ; 28 janvier 1893, *Pringy*, substitution au nom d'un candidat d'une mention quelconque ; 27 juillet 1893, *St-Ament-de-Boinec* : bulletin transparent imprimé en caractères ne permettant pas de modifications ; 7 novembre 1888, *Rugles* ; 9 février 1889, *Castelsagrat* : découpures ; 11 février 1893, *Faymoreau* : bulletin dont il manquait un quartier ; 24 février 1893, *Mazera*y : adjonction d'une bande portant le nom d'un candidat et épinglée de manière à couvrir le nom d'un autre candidat imprimé sur le bulletin ; 19 mai 1893, *Tarascon* : bulletin portant une miette de pain qui avait servi à le coller de manière à présenter une légère résistance lors de son ouverture.

De même des bulletins portant à une place d'ailleurs quelconque, dans un coin, en avant ou à la suite du nom d'un candidat ou en regard, dans un espace blanc, la signature de l'électeur 6 et 13 mai 1893, *Benet, Cn. de Voiteur* ; son paraphe (28 janvier 1893, *Pringy*), des numéros (19 décembre 1884, *Villers* ; 30 mars 1889, *Guiche*), une lettre, une croix un trait (8 mars 1889, *St-Martin-le-Brouillant* ; 24 décembre 1892, *St-Cast* ; 5 et 6 mai 1893, *Bez, Néons-sur-Creuse*) ; des mentions écrites avec de l'encre dont la couleur diffère de celle avec laquelle ont été écrits, les noms manuscrits (24 mars 1893, *Dampniat*), ou seulement avec des caractères différents (19 mai 1893, *Rogliano* ; 17 mars 1894, *Ternant*), ou le repassage de certaines lettres des noms imprimés à l'encre ou au crayon.

Sont encore tenus comme portant des signes intérieurs de reconnais-

Il est néanmoins un cas où le juge se montre particulièrement rigoureux, c'est lorsqu'il se trouve en présence de bulletins numérotés, ou portant des signes plus ou moins identiques et variant avec chaque bulletin, ou des noms en excédent qui ont été rayés, ou portant écrits à la main, les noms de candidats imprimés puis rayés sans bonne raison apparente (V. les exemples cités à la note précédente). Dans ces cas, le juge est non seulement fondé à annuler tous les bulletins portant des signes de reconnaissance qu'il a devant les yeux, mais il peut encore, en présence de leur grand nombre et de la faible majorité obtenue par les candidats qui paraissent avoir profité de la fraude, annuler l'ensemble des opérations de la section (10 juillet 1893, *Sartène*). On ne saurait alléguer utilement que ces bulletins ont été marqués par des électeurs illettrés, qui veulent s'assurer ainsi qu'ils déposent bien dans l'urne le bulletin avec lequel ils désirent voter.

Parmi les signes de reconnaissance, il en est une catégorie qui doit appeler tout particulièrement l'attention de l'électeur qui prépare son bulletin et du juge qui apprécie la validité du suffrage. Nous voulons parler des mentions ironiques ou injurieuses. D'une manière générale, ces

sance les bulletins imprimés portant un nom manuscrit qui varie avec chaque bulletin (26 novembre 1892, *Melay* ; 4, 17 février, 5 mai 1893, *Lacabarède, Arignac, Bez* ; Cpr. 24 mai 1889, *Vaujagny*), alors même que ce seraient le nom d'un candidat, surtout si ce nom se trouvait imprimé sur le bulletin et a été rayé, sans bonne raison apparente (2 février 1889, *Sigean* ; 4 mars 1893, *Trans*) ou des prénoms ajoutés aux noms puis rayés (10 juillet 1893, *Sartène*), ou des mentions diverses qui varient avec chaque bulletin (26 novembre 1892, *Melay* ; 16 juin 1893 *Brassac* ; 10 juillet 1893, *Sartène*).

De même les bulletins où les noms sont écrits en diagonale (9 janvier 1885, *Thiel* ou en cercle (28 janvier 1893, *Surmont*).

mentions ne constituent pas des signes de reconnaissance. Le bulletin qui les porte n'est donc pas nul. Il en est autrement du suffrage que pourrait réclamer le candidat dont le nom n'est pas rayé mais est accompagné d'une mention ironique ou injurieuse à son adresse. Il est évident qu'en pareil cas l'électeur n'a pas voulu voter pour lui. On ne saurait donc lui attribuer un suffrage sans aller manifestement contre la volonté de l'électeur. (10 juillet 1885, *Vitz-Villeron* ; 28 janvier, 10 février, 5 août 1893, *Pringy, Saint-Maixent, Cⁿ de Villeréal*) (On trouve de nombreux arrêts en sens contraire, faisant attribution de pareils suffrages, mais cette jurisprudence paraît définitivement abandonnée : 23 décembre 1884, *Le Tache*, 27 février 1885, *Montesquieu* ; 30 novembre 1888, *Isches*) (1). Si donc le bulletin porte plus de noms qu'il n'y a de représentants à élire, l'électeur étant réputé n'avoir pas voulu voter pour les candidats qu'il offense, il y a lieu de tenir leurs noms pour non écrits et d'attribuer un suffrage aux autres candidats jusqu'à concurrence du nombre des représentants à élire (28 janvier 1893, *Rencurel*).

L'emploi par un candidat d'une liste manuscrite lorsque son concurrent a fait usage de bulletins imprimés ne constitue pas un signe intérieur de reconnaissance (9 novembre 1889, *Chaourse*) et vice versa.

Quel compte doit-on tenir des circulaires distribuées au nom des candidats et déposées dans l'urne, lorsqu'elle portent les noms de ces candidats ?

Si la circulaire a été découpée dans les dimensions or-

1. A été attribué au candidat dont il portait le nom, un bulletin ou figurait une mention paraissant faire allusion à un événement de nature à faire douter des bonnes mœurs du candidat (2 mai 1896 *Cⁿ de Castelnau*). Nous souhaitons que cet arrêt ne soit pas l'indice d'un revirement de la jurisprudence du conseil d'Etat.

dinaires d'un bulletin de vote, si aucun caractère d'imprimerie ne se rencontre au verso, on se trouve en présence d'un bulletin ordinaire qui doit être validé, surtout si des noms de la liste concurrente ont été substitués à quelques uns des noms portés sur la circulaire.

Faut-il décider de même lorsque la circulaire est entière ? Le conseil d'Etats s'est prononcé pour l'affirmative, dans une espèce où, à la vérité, quelques noms avaient été rayés et remplacés par des noms empruntés à la liste concurrente (4 août 1893, *Etain* : on alléguait, cependant qu'il avait été trouvé dans l'urne un grand nombre de circulaires). Il s'est prononcé plusieurs fois en sens contraire lorsqu'aucune modification n'y avait été faite (18 mai 1889, *Orléans* ; 27 février 1893, *Suippes*). Néanmoins sa raison de décider paraît moins fondée, sur l'existence d'un signe de reconnaissance que sur le doute que le juge peut avoir relativement à la volonté de l'électeur. (1)

4. On lira avec intérêt les observations de M. Le Vavasseur de Précourt dans la *Revue générale d'administration* :

Pour qu'un bulletin soit compté, il faut avant tout que ce soit un bulletin de vote, c'est-à-dire un papier blanc, contenant principalement des noms. Autrement, pourquoi ne pas admettre, comme vote, le journal, non imprimé au verso, et contenant au recto les noms des candidats ? Un pareil procédé serait de nature à porter atteinte au secret du vote, une circulaire imprimée se reconnaissant toujours facilement, malgré l'épaisseur du papier, d'un bulletin proprement dit. D'autre part, un président de bureau doit lire intégralement les bulletins ; l'obliger à lire les programmes électoraux, ne serait-ce pas, par une voie détournée, reconnaître le mandat impératif, qui est interdit par notre législation électorale ? De nombreuses décisions ont écarté du compte des suffrages exprimés les cartes d'électeurs, les factures commerciales, les lettres déposées par erreur dans les urnes, il faut que le bulletin, pour être valable, soit simplement une liste de noms ; la jurisprudence, il est vrai, admet qu'un bulletin peut être valable, même s'il contient, à côté des noms, quelques mentions accessoires, à moins que ces mentions ne constituent

L'interdiction des signes de reconnaissance par laquelle le législateur a entendu protéger la liberté de l'électeur, en assurant le secret de son vote, oblige le juge de l'élection à ne pas faire état des déclarations par lesquelles l'électeur ferait connaître qu'il a déposé tel ou tel bulletin. Au surplus, ces déclarations seraient souvent mensongères, soit qu'en les faisant l'électeur veuille s'attirer la bienveillance d'un candidat, soit qu'il veuille nuire à l'un des candidats portés sur un bulletin marqué d'un signe et dont il n'est pas l'auteur.

II. — *De la validité des bulletins au point de vue du calcul de la majorité.*

L'électeur qui rédige un bulletin ne doit pas seulement se rendre compte de sa validité au point de vue de l'attribution des suffrages qu'il désire exprimer ; il doit aussi rechercher si ce bulletin entrera en compte dans le calcul de la majorité absolue des votants.

La loi électorale (D. rég. de 1852, art. 30 ; loi du 5 avril 1884, art. 28) dispose que *les bulletins blancs ou illisibles, ceux ne contenant pas une désignation suffisante, ou dans lesquels les votants se font connaître, n'entrent point en compte dans le résultat du dépouillement.*

Le bulletin blanc est celui de l'électeur qui désire faire connaître son opinion et qui cependant ne rencontre chez aucun des candidats en présence les conditions qu'il recherche, qu'il désire trouver chez son mandataire. C'est

des injures de telle nature qu'elles soient exclusives de toute idée de vote, mais une circulaire ne constitue pas un bulletin, et les lois électorales, celles relatives au dépôt, à la distribution, à l'affichage, ont toujours eu soin de distinguer les circulaires des bulletins proprement dits.

le bulletin de l'abstention, c'est un bulletin d'opposition aux candidats en présence.

Il en résulte que si on ne peut faire en pareil cas, attribution d'un suffrage, il n'y en a pas moins une volonté exprimée, tout comme si le bulletin portait un seul nom lorsqu'il y a plusieurs représentants à élire. C'est pourquoi nous pensons que le législateur a commis une erreur en décrétant que de pareils bulletins ne doivent pas entrer en compte dans la supputation des votants qui doit servir de base au calcul de la majorité. En décidant comme elle l'a fait, la loi permet l'élection des candidats par les minorités. Nous avons vu récemment, lors de la première application de la loi sur les candidatures multiples, un candidat élu député à la minorité des votants, par suite de la nullité complète des suffrages exprimés en faveur de son adversaire qui ne s'était pas soumis aux prescriptions de cette loi. L'élection des maires et adjoints nous en fournit de fréquents exemples, en voici un : L'effectif d'un conseil municipal étant de seize membres, pour différentes raisons l'accord ne peut se faire au début de la séance sur les candidatures et les conseillers hésitants attendent l'issue du premier tour, comptant voter au second tour pour celui des deux candidats de leur choix qui aura réuni le plus de suffrages. Cependant, dès le premier tour, l'on trouve dans l'urne quatre bulletins blancs, ce qui réduit le nombre des votants à onze, et la majorité absolue à six, les candidats en présence obtiennent respectivement six, trois et deux suffrages, le premier est élu et cependant s'il avait été procédé à un second ou à un troisième tour il ne l'aurait pas été, puisque les conseillers qui ont déposé des bulletins blancs hésitaient seulement entre l'un de ses deux concurrents.

Quoi qu'il en soit, la loi le dit formellement, le bulletin blanc ne doit pas entrer en compte dans le calcul de la majorité. La loi statue de même quant aux bulletins illisibles. Ce point ne soulève aucune difficulté (1).

Nous venons de dire que les bulletins portant le nom de candidats à la chambre des députés qui n'ont pas satisfait à la loi sur les candidatures multiples du 17 juillet 1889, n'entrent pas en compte dans le calcul de la majorité, nous croyons qu'il doit en être de même, des bulletins trouvés dans l'urne au cours d'un scrutin pour l'élection du maire ou des adjoints et portant le nom d'une personne étrangère au conseil municipal.

De même encore les bulletins dans lesquels les candidats sont tous désignés d'une manière insuffisante. Il faut qu'il y ait insuffisance pour tous les candidats qui figurent sur le bulletin. L'attribution d'un seul suffrage à l'une de ces personnes valide le bulletin qui entre alors en compte dans le calcul de la majorité. (15 février 1889, *Gaillac-Toulza*).

Le législateur a pensé que pour sanctionner énergiquement le principe du secret du vote proclamé en vue de protéger la liberté de l'électeur, il fallait défendre même aux scrutateurs de prendre connaissance des bulletins portant des signes de reconnaissance ; c'est pourquoi l'on décidait autrefois que ces bulletins ne devaient pas être dépouillés, mais immédiatement détruits ; le suffrage exprimé devait, disait-on, être nul, le bulletin entièrement nul. Cette manière de voir était erronée, aussi la sanction de la loi est-elle moins rigoureuse qu'elle ne paraît l'être. L'électeur a exercé son droit de vote, et

1. Cependant avant 1848, les bulletins illisibles entraient en compte

cette circonstance que le suffrage qu'il a exprimé ne doit pas être attribué à celui qui ne l'a obtenu que par violence ou corruption ne fait pas que, en bonne législation, il doive être annulé ; l'électeur a voté, son bulletin devrait entrer en compte dans le calcul de la majorité des suffrages. L'annulation de ce bulletin dont ne devraient pas profiter les candidats auxquels il ne peut être attribué leur permettra, au contraire, d'être élus lorsqu'ils n'auront réuni qu'un nombre de voix égal peut-être à la majorité absolue calculée conformément à la loi mais sensiblement inférieure à la majorité absolue des votants. Nous pensons même que le juge devrait être autorisé à ajouter hypothétiquement un suffrage aux candidats évincés contre lesquels a été dirigée la manœuvre.

Sans aller jusque là, le conseil d'Etat a fait une distinction. Appliquant à la lettre la prescription légale qui déclare entièrement nuls les bulletins *dans lesquels* les votants se sont fait connaître, il n'annule entièrement que ceux qui portent des signes intérieurs de reconnaissance. Ceux qui portent des signes extérieurs échappent à la loi, il les tient pour bons tout en refusant de les attribuer aux candidats dont ils portent les noms.

Nous ne saurions approuver cette distinction. Nulle part on ne la trouve écrite dans la loi. L'électeur ne se fait-il pas connaître *dans* son bulletin aussi bien par un signe porté au verso qu'au recto. Si on limite le signe extérieur à celui que peut voir le président du bureau lorsque le bulletin lui est remis par l'électeur, le signe qui est placé sur le verso, mais à l'intérieur des plis, n'est-il pas un signe intérieur tout comme le signe placé sur le recto ? Si le bulletin n'est nul qu'autant que l'électeur s'est fait connaître par un signe placé au recto, quel texte autorise le juge

à annuler, même *pro parte*, les bulletins qui ne portent que des signes extérieurs ? Est-ce l'article 21 du décret réglementaire de 1852, qui dit, en effet, que le papier du bulletin doit être blanc et sans signe extérieur ? Nous ne le croyons pas ; cet article recommande à l'électeur de ne pas écrire son bulletin sur papier de couleur, de ne pas le revêtir de signes extérieurs sous peine de voir le président le lui refuser. Si cependant le signe extérieur échappe à celui-ci et que le bulletin marqué soit déposé dans l'urne, l'article 30 qui vise les opérations du dépouillement doit s'appliquer, sans distinction ; *dans* ces bulletins l'électeur s'est fait connaître comme s'il avait déposé un bulletin marqué d'un signe qui ne pourrait être vu lors de la réception des votes. Si dans cet article le législateur ne parle pas de la couleur des bulletins c'est qu'il a supposé que la couleur ne pouvait, comme une marque échapper à la surveillance du président du bureau. Toutefois, cette hypothèse n'était pas tout à fait omise. C'est ainsi qu'une instruction du 28 novembre 1848 (él. du Président de la République), recommande au scrutateurs de détruire les bulletins de couleur, immédiatement, sans en prendre connaissance. Cette circulaire et l'instruction du 27 avril 1849, (él. à la Chambre) formule la même règle en ce qui concerne les bulletins portant des signes extérieurs. Ces instructions écrites, au lendemain de la discussion de la loi, mettaient les signes extérieurs, la couleur, sur le même pied que les signes intérieurs, puisque dans tous les cas les scrutateurs devaient détruire immédiatement, les bulletins sans en faire le dépouillement (mêmes instructions).

Comment concilier la doctrine du conseil d'Etat sur ce point avec sa jurisprudence en tant qu'elle reconnaît la

validité de suffrages exprimés par des noms écrits au verso du bulletin, lorsque ces noms ne peuvent être vus quand le bulletin est plié. (7 juillet 1893, *Cⁿ de Pouillon*). Faut-il dire que le verso n'est *dans* le bulletin que si des noms y sont écrits ?

La jurisprudence est actuellement fixée, et il ne paraît pas qu'elle doive varier, en ce sens 1^o que le bulletin portant un signe intérieur de reconnaissance, est entièrement nul : non seulement aucun suffrage ne peut être attribué aux candidats dont il porte les noms, mais en outre il ne peut entrer en compte dans le calcul de la majorité absolue des votants et 2^o que le bulletin de couleur (D. C. E. 29 juin 1866. *Charchilla*), ou qui porte un signe extérieur (10 juin 1893, *Reignat*), entre en compte dans le calcul de la majorité absolue.

La jurisprudence est donc plus sévère que la loi, puisqu'elle peut conduire à annuler l'élection des candidats contre lesquels a été exercée la manœuvre dévoilée par la présence des signes extérieurs, et à valider l'élection des candidats qui devaient bénéficier de bulletins marqués intérieurement. On ne saurait donc trop recommander aux présidents de bureaux de vote, de ne pas laisser passer de bulletins de couleur ou portant d'autres signes extérieurs de reconnaissance, et par contre rappeler aux candidats qui ont peu de chances de succès au premier tour que le meilleur moyen d'empêcher l'élection de leurs adversaires et d'assurer peut-être leur propre élection c'est de marquer leurs bulletins de signes extérieurs (1).

1. Le bureau ne doit pas refuser les bulletins réputés sans signes extérieurs (24 décembre 1892, *Estaloudes*), ce qui peut permettre le dépôt d'un grand nombre de bulletins marqués extérieurement puisque le bureau ne peut statuer lors de la réception des votes, que *ut singuli*.

Nous croyons intéressant d'indiquer un mouvement d'opinion qui paraît se dessiner contre cette jurisprudence. Nous lisons en effet dans un arrêt du conseil de préfecture du Gard (11 juin 1892, *Ambroix*). « Considérant qu'il résulte de l'examen des bulletins contestés et non annexés au procès-verbal, que trois seulement doivent être tenus en compte dans le calcul de la majorité comme contenant *des signes intérieurs ou extérieurs*. Le conseil de préfecture, ignorant peut-être la jurisprudence du conseil d'Etat, a mal interprété la loi qui annule, tout au moins expressément, les bulletins portant des signes intérieurs, mais il a appliqué la doctrine qui devrait être consacrée par la loi.

La même erreur a été commise, ou le même désir a été exprimé, dans une circulaire du 12 décembre 1891 relative à l'élection des sénateurs. On y lit, en effet : « Entrent en compte pour fixer le nombre des suffrages exprimés... les bulletins sur papier non blanc ou portant des *signes extérieurs ou intérieurs* ». Enfin, en 1893, le ministre de l'Intérieur a présenté des observations en vue de faire décider que les bulletins portant des signes de reconnaissance seraient soumis aux mêmes règles, mais sa doctrine a été expressément repoussée par l'arrêt précité du 10 juin 1893 (*Reignat*).

Lorsque le bulletin porte à la fois des signes intérieurs et des signes extérieurs de reconnaissance il n'y a pas à s'occuper du signe extérieur puis qu'il est entièrement nul à raison du signe intérieur (1).

Il peut arriver que par fraude ou par erreur, un élec-

1. Cependant les bulletins de couleur entrent en compte dans le calcul de la majorité absolue des votants?

teur introduise dans l'urne un bulletin en renfermant un ou plusieurs autres. Faut-il attribuer un suffrage aux candidats dont les noms sont portés sur ces bulletins, faut-il faire entrer ces bulletins en compte dans le calcul de la majorité absolue ? La fraude ne devant pas être présumée, il faut le soumettre aux règles ordinaires. Toutefois une distinction est nécessaire. Les différents feuillets du bulletin portent-ils tous les mêmes noms, il y a lieu d'attribuer un suffrage, mais un seul, aux candidats dont les noms s'y trouvent portés.

Si les noms sont différents, une nouvelle distinction s'impose. Si les feuillets portent ensemble plus de noms qu'il n'y a de représentants à élire, par exemple chacun une liste des candidats en présence, le vote doit être tenu comme ne faisant pas connaître d'une manière suffisante la volonté de l'électeur (25 novembre, 17 décembre 1892, *Cambroude, Parcy-sous-Monfort* ; 19 mai 1893, *Yssingeaux*). Aucun suffrage ne doit donc être attribué et le vote n'entre pas en compte dans le calcul de la majorité. Il en serait ainsi alors même que l'un de ces feuillets serait un bulletin gommé sur lequel des modifications manuscrites auraient été opérées, mais qui ne serait pas adhérent à l'autre bulletin qu'il était destiné à recouvrir. Cette assimilation complète des bulletins doubles à exemplaires différents et des bulletins dont la désignation est insuffisante par suite de la juxtaposition de deux listes concurrentes, ne permet pas de distinguer selon que les bulletins sont manuscrits ou imprimés. Cependant nous serions porté à décider que si l'un des feuillets est manuscrit et l'autre imprimé, il y aurait lieu d'attribuer un suffrage aux candidats dont les noms figurent sur le bulletin manuscrit, jusqu'à concurrence du nombre des ci-

toyens à élire, ce qui conduirait, nous en acceptons la conséquence, à admettre la validité, *pro parte*, de la liste imprimée au cas où la liste manuscrite serait incomplète.

Si les bulletins contiennent ensemble un nombre de noms au plus égal à celui des représentants à élire, il faut attribuer un suffrage à chacun des candidats dont ils portent les noms, ils ne comptent tous ensemble que pour un bulletin dans le calcul de la majorité (Cpr. 19 mai 1893, *Yssingeaux*), à moins bien entendu que l'usage de ce bulletin ne constitue un signe de reconnaissance.

Nous ferons une application intéressante de cette règle au cas où le bulletin multiple se compose d'un bulletin blanc et d'un bulletin portant une liste plus ou moins complète de candidats. Un suffrage doit être attribué aux candidats dont l'exemplaire imprimé ou manuscrit porte les noms ; il n'y a pas désignation insuffisante ; l'usage du bulletin blanc a pu avoir pour but, comme l'usage d'une enveloppe, d'assurer le secret du vote de l'électeur. (7 décembre 1888, *Montagudet* : en l'espèce le bulletin extérieur était un bulletin imprimé dont tous les noms étaient rayés, à l'intérieur se trouvait un bulletin gommé et non adhérent portant une liste de candidats. Cpr. 5 avril 1889, *La-Chapelle-en-Crécy*). De même si l'électeur a joint sa carte électorale ou sa lettre de convocation à son bulletin, celui-ci n'est pas déclaré double, il n'est tenu aucun compte de la carte, de la lettre (28 juin 1889, *Gourdon*). En pareil cas, pour assurer le secret du vote, le scrutateur fera bien de séparer le bulletin de la carte, de la lettre, et de le rejeter au milieu des autres bulletins sans l'ouvrir.

De ces hypothèses on peut rapprocher celle où, en cas d'élections simultanées, on trouverait un bulletin formé

d'un bulletin portant le nom d'un candidat au conseil général et d'un autre bulletin portant le ou les noms de candidats au conseil d'arrondissement. Le juge de l'élection a le droit de rechercher quelle a été la volonté de l'électeur et il doit attribuer un suffrage au candidat dont le nom se rapporte à l'urne dans laquelle a été trouvé ce bulletin. (arg. 11 mars 1892 ; *délégué mineur de Giromagny* ; Cpr. ce que nous avons dit touchant les bulletins plurinominaux trouvés au cours d'un scrutin uninominal lorsque l'électeur fait connaître quel mandat il entend conférer à son candidat) (V. p. 414).

Si les feuillets qui composent un bulletin multiple portent ensemble plus de noms qu'il n'y a de représentants à élire la même règle s'applique si un ou plusieurs noms s'y trouvent répétés de telle manière qu'en ne comptant ces noms qu'une fois le nombre des suffrages à attribuer soit au plus égal à celui des représentants à élire.

Dans tous les cas, les bulletins multiples ne comptent que pour un bulletin dans le recensement des bulletins trouvés dans l'urne (4 mars 1893, *Labathude*. Cpr. 22 mars 1890, *Cⁿ d'Ebreuil* : cet arrêt n'est pas contraire à notre règle, car en l'espèce le conseil d'Etat a tenu pour exactes les énonciations du procès-verbal que l'on prétendait erronées, par suite du déboulement de bulletins multiples alors qu'aucune mention en ce sens n'était inscrite au procès-verbal ; le juge se trouvait lié par les mentions de ce document).

On ne doit pas considérer comme doubles des bulletins engagés l'un dans l'autre lorsque les plis ne correspondent pas et lorsque le nombre des émargements est égal au nombre total des bulletins (26 février 1886, *Mauvezin*.).

b) DISTRIBUTION DES BULLETINS.

Nous avons vu comment l'électeur doit rédiger son bulletin pour qu'il soit valable quant aux candidats dont il porte les noms et quant à la supputation du nombre des votants qui sert de base au calcul de la majorité absolue. Nous ne croyons pas devoir séparer de cette étude l'examen des questions relatives à la distribution des bulletins, puisque la loi en détermine les formes et conditions.

A quelle époque, à quels endroits, par quelles personnes peuvent être distribués les bulletins de vote ? telles sont les questions que nous nous proposons d'étudier.

Le candidat peut faire préparer à l'avance des bulletins à son nom. Les bulletins peuvent être imprimés, lithographiés, ou manuscrits.

Leur distribution aux électeurs peut commencer dès l'ouverture de la période électorale, et par conséquent en même temps que celle des circulaires et professions de foi des candidats dont ils portent les noms (9 janvier 1885, *Ondefontaine* ; 30 mars, 1^{er} juin 1889, *Lammerville, Pontoise*).

On a longtemps discuté sur le caractère de ces bulletins. Devait-on y voir seulement l'instrument matériel du vote et décider, en conséquence, que leur distribution était libre ? telle était la jurisprudence à peu près générale des cours d'appel ; devait-on y voir une manifestation d'opinion et leur appliquer par suite les règles relatives à la distribution des circulaires et profession de foi et en soumettre la distribution à l'autorisation préalable du préfet ? la cour de cassation se prononçait en ce dernier sens.

Le régime de la pleine liberté fut cependant en vigueur à partir de la loi du 21 avril 1849 ; mais des restrictions ne tardèrent pas d'y être apportées en vertu de l'article 11 de la loi du 16 juillet 1850. La situation ne fut modifiée que par la loi du 11 mai 1868. La loi du 30 novembre 1875 dispensa la distribution des bulletins du dépôt préalable au parquet (art. 3).

La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ayant dispensé de toute autorisation, de tout dépôt (art. 3) même de la formalité du timbre la confection, la distribution des affiches, professions de foi, circulaires signées du candidat, et même de toute déclaration préalable le colportage et la distribution accidentelle (art. 20), on en conclut que les distributions faites à l'occasion des élections, par exemple celle des circulaires et professions de foi, et *a fortiori*, celle des bulletins, sont entièrement libres, dispensées même de toute déclaration préalable. Cette doctrine a été expressément consacrée par l'article 14 de la loi du 5 avril 1884.

La distribution peut être faite en un lieu quelconque, public ou privé, ouvert ou fermé, par toute personne salariée ou non, parente (7 août 1885, *Frouard* ; 30 mars 1889, *Lammerville*), amie, serviteur (25 janvier 1889, *Baudignon* : garde particulier ; 21 novembre 1884, *Illois* : fermiers ; 24 juillet 1890, *Narbonne* : agents subalternes) du candidat, par le candidat lui-même (29 avril 1893, *Saint-Martin-d'Armagnac*), aussi bien que par des personnes qui lui seraient tout-à-fait étrangères, quel que soit d'ailleurs le rang social de ces personnes (6 avril 1894, *Fontiès-Cabardès* : distribution par les patrons à leurs ouvriers à l'entrée de la salle de vote). Elle peut être faite à plus forte raison automatiquement, l'électeur prenant

lui-même le bulletin soit à un distributeur automatique analogue à celui qu'emploie l'administration des postes et télégraphes, soit sur une table ou une chaise ou dans une corbeille où les bulletins se trouvent placés (19 juillet 1889, *Sainte-Gemme*).

Tout électeur peut de son propre mouvement distribuer des bulletins (1^{er} mai 1885, *Nougaroulet*) mais le candidat peut confier ce soin à des individus non électeurs.

Trois exceptions sont cependant apportées à ces règles.

En premier lieu, la distribution des bulletins ne peut être faite dans la salle du vote, mais elle peut avoir lieu aux abords de cette salle, serait-ce même à la porte d'entrée (6 avril 1894, *Fontiès-Cabardès*). Cette prohibition, qui a pour but d'éviter qu'une pression ne soit exercée au dernier moment sur l'électeur, se déduit de cette prescription de la loi, que l'électeur doit apporter son bulletin préparé en dehors de l'assemblée (D. rég. 1852, art. 21). Toutefois, de même que l'électeur peut, lorsqu'il y a lieu, refaire son bulletin dans la salle de vote, il est permis de lui en remettre un tout préparé dans cette même salle, lorsqu'il en fait la demande (6 mars 1885, *Trappes*) ou de l'inviter à en choisir un sur une table où se trouvent des bulletins de toutes les listes concurrentes. Bien plus, la distribution de quelques bulletins dans la salle de vote ne vicierait pas les élections s'il n'était pas établi que les électeurs qui les ont reçus ont été empêchés de voter pour le candidat de leur choix (24 décembre 1892, *Celsay*), que ces distributions aient d'ailleurs été faites par des membres du bureau (V. les arrêts précités et 7 novembre 1884, *Port-de-Lansen*) ou par des électeurs (13 mars 1885, *Contes*).

La distribution dans la salle de vote ne vicie pas direc-

tement les opérations. Si elle a eu pour but ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin les effets de la fraude sont presque toujours impossibles à déterminer et le juge est obligé, d'annuler l'ensemble des opérations de la section (7 novembre 1884, *Chalifert*, 3 juin 1893, *Spezeil*). Une double réserve doit être apportée à cette règle. Il n'y a pas lieu d'invalider les candidats proclamés contre lesquels la manœuvre a été dirigée. S'il n'a été distribué ainsi qu'un nombre limité de bulletins il suffit de supposer que les électeurs qui en ont fait usage auraient, s'ils eussent été libres, voté en faveur des adversaires du candidat dont on leur a remis le bulletin.

La seconde exception est relative aux personnes qui peuvent distribuer les bulletins de vote. L'article 3 de la loi du 30 novembre 1875, applicable à toute élection (loi du 5 avril 1884, art. 14) interdit à tout agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer des bulletins de vote. Cette prohibition n'est certainement pas applicable au cas où ces agents distribuent des bulletins sur lesquels figurent leur nom, puisqu'en agissant ainsi ils usent de leurs droits de candidats (9 janvier 1885, *Bellegarde*), même si le bulletin est plurinominal (9 janvier 1885, *Combiér* ; 26 juin 1885, *Saint-Felin-d'Aval* ; 9 mai 1889, *Notteville-lès-Rouen*). Quelques arrêts paraissent même dire que les maires et adjoints peuvent distribuer les bulletins d'une liste quelconque à raison de leur qualité d'électeur (20 février et 1^{er} mai 1885, *Vissenbach*, *Nougaroulet*), mais cette doctrine nous paraît en opposition flagrante avec les prescriptions de la loi (1). Tout ce qu'il est possible de

1. En dehors du cas où ils agissent comme principal intéressé les agents de l'Etat ou municipaux, doivent s'abstenir rigoureusement de toute distribution. Comme le faisait observer avec beaucoup de bon sens

décider en pareil cas, c'est que l'irrégularité commise n'a eu ni pour but ni pour effet de porter atteinte à la liberté des électeurs. C'est la jurisprudence constante du conseil d'Etat, lorsque ce qui arrive souvent, les agents inférieurs des municipalités sont chargés de distribuer des bulletins et des professions de foi : Ces distributions constituent certainement des irrégularités, mais elles n'entraînent la nullité des opérations au regard du candidat au nom de qui elles ont été faites, que si elles ont été accompagnées de promesses, menaces ou autres actes de nature à porter atteinte à la liberté de l'électeur (10 juillet 1893, *Saint-Côme* ; 10 janvier 1893, *Cⁿ de Joyeuse* ; 2 mai 1896, *Cⁿ d'Olonzac* : distribution par le garde-champêtre ; 1^{er} mai 1885, *Nougaroulet* : dist. par l'appariteur ; 21 décembre 1888, *Therdonne*, dist. par le tambour afficheur ; 22 février 1889, *Pontcharra* : dist. par le concierge de la mairie) ; alors même que les bulletins auraient été distribués en même temps que les cartes électorales (9 janvier 1885, *Ondefontaine*, 30 mars 1889, *Lammerville*). Il en est de même des distributions faites par l'instituteur (5 avril 1889, *Perriigny*). Enfin la prohibition n'atteint que les agents municipaux ou de l'Etat en activité. Elle ne s'applique donc pas aux agents d'autres établissements, par exemple au sacristain de l'église communale (9 janvier 1885, *Saint-Michel*), ou aux anciens agents municipaux ou de l'Etat (1^{er} février 1889, *l'Isle-en-Dodon*).

une circulaire du 24 juin 1871. *Le respect absolu du vote, l'interdiction de tout ce qui, d'une façon même indirecte ou éloignée, semblerait y porter atteinte ; tel est, dans un pays libre, le premier devoir qui s'impose aux représentants de l'autorité publique. Le Gouvernement ne saurait donc permettre que des agents administratifs quelconques se fassent les distributeurs des bulletins électoraux. On sait quel est le but, quel est le résultat ordinaire de ce genre d'intervention, Elle discrédite l'administration elle blesse la liberté du candidat et celle de l'électeur.*

En réalité, ce n'est pas la distribution irrégulière qui vicie l'élection, ce sont les manœuvres pratiquées à l'occasion de cette distribution (V. dans le sens de la validation : 9 décembre 1892, *Origny-en-Thiérarche* ; 19 mai 1893, *Soumeras* ; dans le sens de l'annulation : 4 mars 1893, *Trans* ; 3 juin 1893, *Spezet*).

La prohibition de la loi ne s'étend pas aux facteurs des postes et télégraphes distribuant à domicile, en leur qualité, des bulletins et circulaires adressés sous bande ou sous enveloppe ouverte aux électeurs, non plus qu'aux journaliers et ouvriers employés temporairement à des travaux communaux (4 mars 1893, *Cn. de Laffre*).

Au nombre des manœuvres sur lesquelles nous reviendrons d'une manière générale, il est une fraude qu'il convient de dévoiler ici. Elle consiste à faire distribuer les bulletins de vote par des électeurs en plus grand nombre qu'il n'est nécessaire et rétribués par un salaire hors de proportion avec le service rendu. Il est évident que l'emploi de ces électeurs n'a été qu'un moyen de corruption et le juge est autorisé à annuler l'ensemble des opérations.

La troisième exception se rencontre seulement en matière d'élections à la chambre des députés. En vertu de la loi sur les candidatures multiples, il est interdit d'envoyer ou de distribuer des bulletins dans l'intérêt d'un candidat qui n'a pas fait la déclaration exigée par cette loi. De pareils bulletins, s'il en était imprimé, devraient être saisis et les distributeurs frappés d'une amende de 1.000 à 5.000 francs, — de 10.000 francs si l'envoi émane du candidat. (art. 4 et 6 de la loi du 17 juin 1889).

c) *Réception des bulletins.*

Nous avons vu (chapitre II) quelles personnes pouvaient voter et on peut résumer ce que nous avons dit dans la formule suivante :

Tout individu inscrit sur la liste électorale (1), ou porteur d'une décision judiciaire ordonnant son inscription, peut voter si le bureau ne peut lui opposer une décision judiciaire postérieure à la clôture de la liste ou à celle qu'il présente, ordonnant sa radiation de la liste ou le privant de ses droits électoraux.

Le bureau ne peut refuser le vote de cet individu, alors même qu'il serait notoirement indigne (8 mars 1889, *Rutoli* ; 24 avril 1893, *Jouy-Mauvoisin*), ou incapable, ou qu'il se trouverait dans un cas où le droit de suffrage est suspendu. Toutefois le refus du bureau, s'il était reconnu fondé, n'autoriserait pas le juge de l'élection à modifier même hypothétiquement les résultats du scrutin. A plus forte raison le président du bureau peut-il toujours inviter un tel individu à ne pas voter, en lui faisant observer que son vote sera nul et devra être déduit tant du nombre des suffrages exprimés que de celui des suffrages re-

1. Nous supposons que la liste a été régulièrement dressée dans les délais de la loi. Si elle avait été close dans des conditions qui n'auraient pas permis aux électeurs de la faire rectifier au besoin avant le scrutin, le juge de l'élection aurait à rechercher dans quelle mesure les irrégularités commises ont pu altérer le scrutin. Il pourrait donc soit annuler les opérations effectuées dans la section, s'il constate l'existence d'une manœuvre d'une portée générale, soit supposer que les électeurs qui ont été empêchés de voter auraient accordé leur suffrage aux candidats non proclamés. Il pourrait dans ce dernier cas, appuyer sa décision sur le jugement rendu au cours de l'instance par le juge de la capacité électorale (V. Tit. II).

C'est la même liste qui doit servir aux deux tours consécutifs de scrutin dont une élection est susceptible.

cueillis par les candidats les plus favorisés (19 mai 1893, *Yssingeaux*).

Les circulaires ministérielles enseignent que le bureau doit refuser le vote des électeurs dont le droit de suffrage est suspendu (Cir. 25 juillet 1893). Cette doctrine ne paraît pas devoir être approuvée. Le bureau n'est pas juge de la capacité électorale. Un électeur se présente, on ne doit pas supposer qu'il s'est évadé de la prison où on le croyait détenu (Cpr. 16 août 1866, *Danne et Quatre-Vents*), ou que militaire il vient commettre une infraction à la loi en votant, bien qu'il ne soit pas en congé régulier. Le bureau ne peut pas plus refuser le bulletin de ces électeurs que celui de l'individu qui est inscrit dans deux communes et qui a déjà voté le même jour dans un scrutin de même nature (1^{er} mai 1885, *La Canourgue*). *A fortiori* ne peut-il refuser le bulletin d'un électeur infirme : sourd-muet, paralytique (11 juin 1886, *Bacqueville*), lorsqu'il se présente librement au scrutin ; sauf s'il est accompagné d'une personne dont on soit fondé à craindre l'influence, à inviter celle-ci à s'éloigner momentanément (Cons. de préf. du Jura, 4 août 1892, *Baume*).

Le vote doit être personnel. Le bureau qui constate l'identité des électeurs à l'aide de la carte électorale dont ils sont porteurs ou à défaut à l'aide de l'attestation de deux témoins, devrait refuser tout bulletin remis par un individu, même électeur, au nom d'un citoyen absent (18 janvier 1889, *Bondous* ; 18 avril 1891 *Hautmont*), malade ou empêché par toute autre cause, alors même qu'il aurait reçu un mandat régulier de voter en son lieu et place ; à plus forte raison au nom d'un électeur décédé. Il ne

peut non plus recevoir les votes qui lui seraient adressés sous enveloppe. Tout cela résulte de la loi qui exige que l'électeur remette son bulletin au président dans la salle de vote. Les suffrages exprimés au mépris de cette règle seraient radicalement nuls et devraient être déduits tant du nombre des votes que du nombre des voix recueillis par les candidats demandant à être proclamés. La loi sénatoriale ne fait pas exception à cette règle lorsqu'elle décide que le suppléant qui se rend au scrutin à la place d'un délégué, vote à la place de celui-ci, car il vote librement, sans prendre l'avis du délégué empêché.

Le bureau ne peut recevoir le bulletin d'un électeur qui ne figurerait pas sur la liste, alors même que son omission ne serait que le résultat d'une erreur matérielle (21 avril 1885, *Verdalle*), cet arrêt est particulièrement intéressant ; car le ministre de l'Intérieur avait présenté des observations très fortement motivées à l'effet de faire déclarer valable le vote d'un électeur qui avait signé comme délégué du conseil municipal la liste électorale close au 31 mars et sur laquelle il avait été omis par suite d'une erreur de copie (1).

Que décider du vote émis dans un bureau par un électeur inscrit dans un autre bureau, où il n'a pas voté, mais où il aurait pu voter le même jour pour les mêmes élections, pour les mêmes candidats ? La rigueur des principes exige peut-être l'annulation de ce vote, et nous avons conclu en ce sens (V. p. 157) et cependant n'est-ce pas le cas de dire avec les jurisconsultes latins : *summum jus, summa injuria*, notamment lorsque le vote émane du président du bureau.

1. Nous avons reproduit ces observations (V. p. 169).

La règle devrait être rigoureusement observée si, alors qu'il est procédé à des élections municipales dans plusieurs sections d'une commune divisée en sections électorales, l'électeur votait au bureau d'une section électorale autre que celle où il était inscrit.

Dès que l'électeur a remis son bulletin entre les mains du président et que celui-ci a introduit le bulletin dans l'urne, son droit se trouve épuisé. (5 mai 1893, *Campistrous*). Une décision du 28 mars 1876 semble dire que le vote, par rapport à l'électeur, est accompli par la remise qu'il fait de son bulletin fermé au président du bureau alors même que le président ne l'aurait pas encore déposé dans l'urne. Cette doctrine nous paraît trop rigoureuse en ce sens qu'elle ne permet pas à l'électeur de réparer une erreur ou un accident alors que matériellement il est encore temps de le faire ; par exemple s'il s'aperçoit qu'il a remis un papier qui n'a pas trait à l'élection, ou, en cas d'élections simultanées qu'il s'est trompé de bulletin, qu'il a remis pour une urne un bulletin qu'il destinait à une autre, ou que le bulletin étant tombé sur la table ou le sol, il s'est taché d'encre ou de boue. De plus, elle ne semble pas en harmonie avec la jurisprudence qui reconnaît au président le droit d'inviter un électeur à refaire un bulletin multiple ou portant des signes extérieurs de reconnaissance (20 février 1885, *Faye-l'Abbesse*).

L'électeur a épuisé son droit. Il ne peut donc voter une seconde fois. Si le bureau accédait à une demande en ce sens, le juge devrait retrancher un suffrage au candidat proclamé en cas de premier tour, au nombre des suffrages exprimés.

L'électeur remet son bulletin au président. Il ne convient pas, en effet, que ce bulletin qui est remis fermé, soit déposé directement dans l'urne par l'électeur. Si néanmoins une pareille irrégularité était commise, elle n'entraînerait pas la nullité du vote (16 décembre 1892, *Séréconrt*). Le président doit être à même de vérifier que le bulletin n'est pas multiple, qu'il ne porte pas de signes de reconnaissance. Tous actes qui ont ces constatations pour but et pour effet seulement, doivent lui être permis (18 décembre 1885, *Vigneron* ; 24 décembre 1892, *Rieux* ; Cpr. 7 juin 1889, *Bagnères-de-Luchon* ; 16 juillet 1886, *Sadrac*). Il doit inviter l'électeur à refaire son bulletin lorsqu'il le juge utile (20 février 1885, *Faye-l'Abbesse* ; 2 février 1889, *Brides-les-Bains*), mais il ne peut se dispenser d'introduire dans l'urne le bulletin qui lui est remis, si l'électeur ne veut pas se rendre à ses observations (7 novembre 1884, *Cessens*). Il ne convient pas non plus que le bulletin soit remis à un assesseur servant d'intermédiaire entre les votants et le président. L'électeur doit pouvoir vérifier aisément l'introduction de son bulletin dans l'urne et cette manière de procéder peut provoquer des difficultés. Cependant cette irrégularité ne serait pas suffisante pour entraîner, à elle seule, en l'absence de toute allégation de fraude, l'annulation des opérations du bureau (7 août 1885 *Hautvillers*.)

Le président ni les assesseurs ne sauraient modifier un bulletin ou en substituer un à celui qui est présenté, même du consentement de l'électeur. La violation de cette règle pourrait être considérée comme ayant porté atteinte à la liberté du vote, et entraîner la nullité des suffrages qui pourraient même être attribués hypothétiquement aux candidats évincés, si la

manœuvre avait été dirigée contre eux. Si même il était impossible de déterminer le nombre des bulletins ainsi modifiés ou substitués, et si l'écart des voix recueillies par les candidats proclamés qui ont profité de la fraude, et leurs adversaires était minime, le juge pourrait prononcer l'invalidation des premiers. Cette règle ne s'oppose pas à ce qu'ils donnent un bulletin à l'électeur qui le leur demande (12 mai 1893, *Cⁿ. de Saint-Georges*).

En cas d'élections simultanées dirigées par le même bureau, si le président reçoit les bulletins destinés aux deux urnes, il doit se faire indiquer nettement par l'électeur à quel scrutin est destiné chaque bulletin et même ne prendre le second bulletin qu'après avoir introduit le premier dans l'urne à laquelle il est destiné. Il doit se rappeler, que tout suffrage qui subit une fausse direction est perdu, que dans certains cas il peut être déduit du nombre des suffrages exprimés. Mais il est préférable de suivre les instructions ministérielles en tant qu'elles recommandent de faire tenir les urnes l'une par le président l'autre par l'assesseur présent le plus âgé.

Le bulletin doit être remis fermé au président qui, sous aucun prétexte, ne doit le déplier (24 février 1893, *Vailhans*). L'électeur est libre de le plier comme il l'entend, pourvu que le pliage ne soit pas tellement différent de celui des autres bulletins qu'il ne constitue un signe de reconnaissance (V. p. 422 note). Mais, à la condition de ne pas l'ouvrir, le président peut modifier le pliage d'un bulletin, soit pour en faciliter l'introduction dans l'urne, soit pour en modifier les plis qui pourraient être tenus comme de nature à faire connaître l'électeur qui le lui a remis (7 juin 1889, *Bagnères-de-Lu-*

chon). On voit par ces exemples que le président ne doit agir ainsi que s'il y est amené par une cause grave, légitime.

Le président doit refuser de recevoir un bulletin ouvert. Tout suffrage émis dans ces conditions peut être non seulement annulé, mais en outre tenu comme ayant été de nature à influencer les électeurs et par suite à altérer les résultats du scrutin, ce qui peut amener le juge à annuler les opérations de la section. (Cpr. 12 mai 1893, *Cⁿ de-Saint-Georges* ; en l'espèce, le fils d'un maire de la commune avait demandé dans la salle du vote un bulletin du candidat qui fut élu, mais cet acte a été jugé sans influence sur le résultat de l'élection.

Le président doit introduire les bulletins dans l'urne aussitôt qu'ils lui ont été remis. Il peut dans l'intervalle qui sépare deux votes consécutifs couvrir l'urne d'une planchette ou d'un livre (13 avril 1889, *Rougères-en-Puisoye* ; 8 juin 1889 *Issergent*).

On a conclu du silence de la loi du 5 avril 1884 qui décrit en détail les diverses opérations relatives à la tenue des collèges électoraux, que les électeurs se présentent librement à la salle de vote, à l'heure qu'il leur plaît de choisir entre les heures d'ouverture et de clôture du scrutin ; et non plus comme autrefois à l'appel de leur nom, fait à l'aide de la liste électorale en suivant l'ordre alphabétique. Leur bulletin doit être reçu au fur et à mesure qu'ils se présentent. On ne saurait donc demander utilement l'annulation des opérations en se fondant sur ce qu'il n'aurait pas été procédé à un premier ou à un second appel des électeurs qui n'auraient pas voté.

Il y a lieu d'appliquer à toute espèce d'élection la pro-

cédure employée en matière municipale. L'appel prescrit par le décret réglementaire de 1852 (art. 22 et 24), paraît de nature à provoquer des abstentions et on peut le tenir pour abrogé par la loi municipale qui constitue aujourd'hui le véritable code électoral. Cependant les circulaires ministérielles relatives à la tenue des élections aux conseils généraux et à la chambre des députés recommandent de procéder à l'appel et au réappel des électeurs (30 août 1889). On ne voit pas les raisons d'une différence dans la tenue des opérations selon l'ordre de l'élection et toutes les préférences doivent être données au système municipal plus récent et de nature à faciliter l'accès de l'urne.

Cependant, s'il était procédé à un appel, cette mesure n'entraînerait pas la nullité de l'élection, à moins qu'il ne fût prouvé qu'elle a eu pour but ou pour effet d'éloigner de l'urne un certain nombre d'électeurs ou de favoriser des actes de pression. Si le nombre des abstentions était limité, le juge attribuerait hypothétiquement aux candidats évincés un égal nombre de suffrages, et s'il s'agissait d'un premier tour, il augmenterait dans la même proportion celui des suffrages exprimés. Si le nombre des abstentions ne pouvait être déterminée et cependant paraissait considérable, le juge pourrait prendre pour base de ses additions hypothétiques le nombre des électeurs inscrits qui n'ont pas voté et dont le droit de suffrage n'était ni perdu ni suspendu. Si des actes, de pression avaient été exercés, il faudrait supposer que les électeurs qui ont voté dans cette section pour le candidat au profit desquels la manœuvre a été commise auraient tous voté pour leurs concurrents non proclamés s'il avaient agi librement.

Il est une élection où il est encore procédé à l'appel des électeurs et à un ou plusieurs réappels, mais cette formalité a pour but de hâter les opérations du scrutin sans nuire à leur sincérité. C'est en matière d'élection sénatoriales. En pareil cas la tenue des collèges électoraux est décrite par la loi du 2 août 1875 à laquelle la loi de 1884 n'a pu déroger. Mais contrairement à ce qui se produisait autrefois, l'électeur qui n'a pas répondu à un précédent appel peut voter dès qu'il se présente, au cours même d'un réappel. Les suppléants votent nous le rappelons non d'après l'ordre alphabétique de leur nom, mais d'après l'ordre alphabétique du nom du délégué qu'ils remplacent.

Si l'on remarque que les conseillers municipaux votent en suivant l'ordre du tableau, on peut dire que la formalité de l'appel subsiste encore lorsqu'il est procédé à des élections au second degré, mais dans ces cas seulement.

En même temps que toute liberté doit être assurée à l'électeur dans l'émission de son vote, toute garantie doit lui être donnée que ce vote sera secret. Si le secret du vote était violé, toute liberté lui serait enlevée. C'est pourquoi le législateur et la jurisprudence prohibent de la façon la plus rigoureuse le vote à bulletin ouvert (16 novembre 1888, *Montferrier* ; 18 mars 1893 *Auxy*), défendent d'apposer à l'extérieur ou à l'intérieur du bulletin des signes de reconnaissance, recommandent au président du bureau de ne pas ouvrir les bulletins (24 février 1893, *Valhans* ; 17 mai 1889, *Piana*).

C'est encore en vertu de ce principe que la jurisprudence n'admet pas la déclaration d'un ou plusieurs électeurs, en nombre quelconque, qu'ils ont ou non pas voté pour

tel ou tel candidat (28 mars 1890, *Cⁿ de Vezzani* ; 10 juillet 1893, *Cⁿ de Joyeuse*) On conçoit, d'ailleurs, qu'une pareille déclaration non seulement violerait le secret du vote (3 et 11 février 1893, *Saint-Maurens-de-Tavernelle, Coursan*), mais, en outre, permettrait une manœuvre consistant à déclarer contrairement à la vérité qu'on a voté en faveur d'un candidat (11 janvier 1889, *Castillon-Larboust* ; 8 mars 1890, *Castelnau-du-Guer*). La manœuvre est particulièrement à craindre lorsqu'il s'agit du vote d'individus dont les suffrages doivent être annulés (18 décembre 1885, *Aullène*). Au surplus, les électeurs, font souvent de pareilles déclarations pour se réserver la bienveillance d'un candidat influent.

On ne saurait admettre l'attestation du président du bureau, et à plus forte raison d'un électeur, qu'un bulletin portant des signes de reconnaissance ou rédigé sur papier de couleur a été déposée dans l'urne par un électeur désigné nominativement (23 décembre 1892, *Rignosat*), alors même qu'il s'agirait d'un bulletin qu'on soutiendrait introduit frauduleusement dans l'urne (1), attestation qui si elle était recevable présenterait un sérieux intérêt au cas où l'auteur du bulletin serait un individu dont le suffrage doit être retranché des suffrages exprimés.

A fortiori ne doit-on pas admettre la déclaration d'individus qui n'ont pas voté, qu'ils avaient l'intention de voter pour tel ou tel candidat, alors même qu'ils déclareraient s'être abstenus à raison d'une irrégularité commise au cours du scrutin.

1. Cela ne s'oppose pas à ce que le président enlève sur le champ un bulletin introduit frauduleusement et facile à reconnaître.

Il en est ainsi de toutes ces déclarations, à quelque moment, devant quelque personne qu'elles se produisent. Elles n'ont donc pas plus d'autorité selon qu'elles sont faites au cours du scrutin, au cours du dépouillement (23 décembre 1893, *Rignosat*), ou au lendemain des élections, en pleine assemblée, ou devant un officier ministériel, notaire, huissier (28 mars 1890, *Cⁿ de Vezzani*) ou devant le juge de l'élection, soit par un certificat joint à la protestation (10 juillet 1893, *Cⁿ de Joyeuse*), soit à l'audience publique.

C'est encore en vue d'assurer la liberté de l'électeur par le secret de son vote que nous nous sommes élevé contre l'usage des urnes en verre, que la jurisprudence prohibe l'emploi des urnes à compartiments ne permettant pas le mélange des bulletins (16 février 1889, *Armix* Cpr. 8 mars 1889, *Pouzac*).

Nous terminerons par trois observations :

Le secret du vote ne s'oppose pas à ce qu'un électeur fasse écrire son bulletin par un tiers, même dans la salle du vote (25 mars 1893, *Villeneuve*) ; qu'il demande et qu'on lui donne dans la même salle un bulletin au nom de tel ou tel candidat (12 mai 1893, *Cⁿ de Saint-Georges*). L'électeur qui fait de pareilles demandes agit librement et le vœu de la loi est satisfait.

En second lieu, il est évident que la violation du secret du vote peut être sans influence sur les élections quand la circonscription est divisée en un nombre relativement important de bureaux et que les effets de l'atteinte portée à la liberté de l'électeur ont été limités à une section (12 mai 1893, *Cⁿ de Saint Georges*).

En ce qui concerne la troisième observation, nous ne faisons que poser la question qui sera résolue au titre II. La règle qui prescrit de respecter le secret du vote ne doit elle pas fléchir lorsque les tribunaux répressifs ont à établir que tel électeur déterminé a voté sous l'influence d'un candidat et contre son gré. Le juge administratif est-il lié par la décision du juge répressif lorsque ce dernier a constaté que sous l'influence de menaces (art. 109. C. Pén.) ou d'offres (art. 113. C. Pén), il a voté pour un candidat autre que celui de son choix ?

d) CONSTATATIONS DES VOTES.

Au fur et à mesure que les électeurs remettent leur bulletin au président leur vote est constaté par l'apposition sur la feuille des émargements, en regard de leur nom, de la signature ou du paraphe, avec ou sans initiales, de la personne qui tient cette liste (D. rég. 1852, art. 23 ; loi de 1884, art. 25 ; 13 mars 1885, *Le Barcq* ; 5 avril 1889, *Saint-Félicien*). A Paris c'est l'électeur lui-même qui signe en regard de son nom. L'apposition d'une croix constitue une irrégularité de nature à faire douter de la sincérité des émargements, mais insuffisante pour entraîner, à elle seule, l'annulation des opérations de la section (22 mai 1885, *Montauban*). Il en serait de même de l'apposition de signes ne répondant au nom d'aucune des personnes qui ont tenu la liste.

La liste des émargements doit être tenue par le secrétaire du bureau, à défaut par l'assesseur présent le plus jeune. La tenue par toute autre personne constitue une

irrégularité, mais comme les précédentes cette irrégularité n'entraîne pas à elle seule, l'annulation des opérations (7 août 1889, *Labatut* : émargements opérés par le président du bureau ; 20 février 1893, *Thédirac* : émargements effectués par un enfant de douze ans).

En cas d'élections simultanées même s'il n'y a qu'un seul bureau, les votes doivent être constatés à l'aide de deux listes. Cependant ils peuvent l'être à l'aide d'une seule, à condition qu'une colonne distincte soit affectée à chaque espèce d'élection (21 mars 1890, *Saru-di-Scopanini*). Il a même été jugé qu'une seule colonne suffit lorsque cette circonstance n'a pas été de nature à favoriser les fraudes, par exemple s'il a été tenu note des électeurs qui se sont abstenus à l'un ou l'autre scrutin. (7 mars 1890, *Cⁿ de Gennazac*). En cas d'insuffisance de colonnes les émargements peuvent être faits avec des encres qui diffèrent de couleur selon la nature de l'élection. Cette manière de procéder peut être utilement employée lorsqu'il est procédé à un second tour à l'aide de la liste qui a servi au premier (2 mai 1896, *Cⁿ d'Olonzac*).

Les erreurs, nous ne disons pas les fraudes, commises dans la tenue des feuilles d'émargement ne sont pas à elles seules, nous venons d'en voir des exemples, une cause d'annulation des opérations. Elles peuvent cependant l'entraîner par voie de conséquence.

En effet, lorsque le nombre des émargements est inférieur à celui des bulletins, on est fondé à soutenir que des bulletins multiples ont été introduits dans l'urne et, d'une manière générale, qu'il y a eu addition frauduleuse de bulletins. Le juge se trouve obligé d'annuler ces bulletins, ce qu'il fait en les retranchant tant du nombre des suffrages exprimés que du nombre des suffrages recueillis

par le candidat élu qui est invalidé s'il ne conserve plus la majorité relative sur ses concurrents et la majorité absolue au premier tour (9 mai 1891 *Cassagnes, Poulet-Taillebourg* ; 10 décembre 1892, *Bor-et-Bor* ; 24 décembre 1892, *Cⁿ de Saint-Remy* ; 28 janvier, 12 mai, 27 octobre, 1893, *Angeville, Saint-Maurice d'Echazeaux*, et *Valderies, Monthoumet*, (1).

Si le contraire se produit, le juge doit supposer que des bulletins ont été frauduleusement soustraits et les ajouter hypothétiquement au nombre des suffrages recueillis par les candidats évincés (28 avril, 19 mai 1893, *Maretz* : 2^o tour ; *Yssingeaux* 1^{er} tour), alors même que des électeurs dont le nom aurait été émargé à tort, viendraient déclarer qu'ils n'ont pas voté. On doit craindre en effet, les fausses déclarations des partisans des candidats élus, à moins qu'il ne résulte des circonstances qu'il leur a été matériellement impossible de prendre part au scrutin. Il est plus facile de prouver qu'un électeur dont le nom n'a pas été émargé a cependant voté.

Lorsqu'il est établi que des électeurs dont le nom est émargé n'ont pas voté, il y a lieu de supposer que des individus l'ont fait en leur lieu et place : il faut donc annuler des suffrages indûment exprimés, agir, par conséquent comme s'il avait été trouvé un nombre de bulletins supé-

1. La différence signalée au texte peut provenir d'une fraude consistant le plus souvent dans le jet dans l'urne ou sur la table du dépouillement, par une personne connue, d'un nombre de bulletins déterminé au nom d'un candidat proclamé et également connu ou tout au moins présumé lorsque, par exemple l'auteur de la fraude est son agent. En pareil cas, la déduction des suffrages ne doit être opérée que jusqu'à concurrence du nombre des bulletins frauduleusement introduits parmi les autres, et seulement aux candidats qui ont dû profiter de la manœuvre (17 février 1882, *Piedigriggio* ; 16 mars 1894, *Orto* : él. du maire ; 4 mai 1894, *Laurac* ; Cpr. 20 avril 1894, *Cn. de Calacuccia*.

rieur à celui des émargements. Lorsqu'il est établi, au contraire, que des électeurs dont le nom n'est pas émargé ont voté, il faut supposer qu'on a détourné leurs bulletins, il y a donc lieu d'agir comme si le nombre des émargements était supérieur à celui des bulletins.

Lorsque ces deux circonstances se rencontrent dans la même élection, il convient de combiner les deux règles. Nous en citerons une conséquence intéressante. Si par suite d'erreurs les noms d'électeurs qui n'ont pas voté se trouvent émargés alors que, en égal nombre, les noms d'électeurs qui ont voté ne le sont pas, il y a lieu, sans modifier le nombre des suffrages exprimés, de retrancher du nombre des voix recueillies par le candidat élu, un nombre d'unités égal au nombre des erreurs commises et d'augmenter hypothétiquement dans la même proportion celui des voix recueillies par les candidats évincés (Cpr. 6 mai 1893, *Chambon-de-Tance* ; 5 mai 1894, *Saint-Remy-sur-Durolle*).

La feuille des votants doit être émargée au fur et à mesure des votes, ce serait vainement qu'une omission serait réparée postérieurement à l'aide des souvenirs des membres du bureau. L'addition d'un pareil émargement serait tenu pour nul (5 décembre 1884 *Audernoy*).

Les additions et retranchements hypothétiques doivent toujours être opérés d'après le nombre total des suffrages attribués par le bureau central aux candidats en présence, mais pour chaque section successivement afin que, à leur égard, il ne puisse y avoir de compensation entre des erreurs commises en sens contraires, dans les différentes sections (21 mars 1896, *Cⁿ d'Outarville*). Les retranchements ne doivent d'ailleurs être opérés que dans la mesure où le candidat qui les subit peut les supporter dans la section où l'irrégularité a été commise.

Les émargements doivent être constatés à l'aide de la liste spécialement dressée à cet effet. Ils ne sauraient donc être opérés à l'aide de feuilles volantes sur lesquelles on porterait les noms des votants au fur et à mesure de leur vote, alors même que ces feuilles seraient ensuite réunies en cahier. Toutefois, cette irrégularité n'entraînerait pas l'annulation des opérations si, en rapprochant ces feuilles de la liste électorale, le juge constatait que tous les individus qui s'y trouvent portés, figuraient sur la liste électorale et qu'aucun électeur n'a été empêché de voter.

Les feuilles d'émargement peuvent-elles, doivent-elles, être communiquées, au cours du scrutin, aux électeurs qui en font la demande ? Cette double question doit être résolue négativement, car une pareille communication entraverait la marche du scrutin, favoriserait des fraudes ; en faisant connaître les noms des électeurs qui n'ont pas voté, elle permettrait aux agents d'un candidat d'exercer sur ces électeurs des tentatives de pression ou de corruption. De plus la loi du 30 novembre 1875, art. 5 § 3, ne prescrit cette communication qu'après la proclamation des résultats du scrutin.

Aussitôt que le scrutin est déclaré clos, et, avant l'ouverture de l'urne, pour le dépouillement, le bureau compte le nombre des émargements et le mentionne en toutes lettres, immédiatement à la suite du dernier inscrit. Le président et le secrétaire signent (loi du 30 novembre 1875, art. 5 § 3).

Si d'une manière générale les irrégularités commises dans la tenue des feuilles d'émargement n'entraînent pas, par elles-mêmes, la nullité des opérations (28 janvier 1893, *Pailloles* : en l'espèce les votes avaient été constatés

sur la liste par une croix au crayon, le nombre des émargements n'avait été arrêté, ni en lettres ni même en chiffres, les blancs avaient été remplis par une ligne sinueuse également au crayon), c'est à la condition toutefois qu'elles permettent de constater exactement les noms et le nombre des votants (27 février 1883, *Augon, Paris-Qr. de la Sorbonne*).

Aussi en est-il tout différemment lorsqu'elles ont eu pour but ou pour effet de favoriser une fraude dont les conséquences ne peuvent être exactement déterminées (22 juin 1889, *Eygalières* ; 25 mars 1892, *Cⁿ de Villars* ; 20 avril 1894, *Cⁿ de Calacuccia* ; Ch. dép. 6 mars 1890, *él. de Tournon*).

Il ne nous paraît pas que la fraude doive se présumer en conséquence seulement de l'écart, quelque grand qu'il soit, qui peut exister entre le nombre des émargements et celui des bulletins trouvés dans l'urne. Cet écart, en effet, ne peut faire présumer que des erreurs, graves sans doute, qui autorisent le juge à agir comme si certaines fraudes, additions et soustractions de bulletins, avaient été commises, mais seulement *ut singuli* jusqu'à concurrence de l'écart constaté. C'est dans cette mesure seulement que l'erreur, l'irrégularité a pu altérer les résultats du scrutin : c'est dans cette mesure que la fraude, si elle a été opérée, a pu produire ses effets, le juge la déjoue en effectuant les additions et les soustractions hypothétiques dont il a été parlé précédemment. (En ce sens, 12 mai 1893, *Valdériès*. En sens contraire 28 janvier 1893, *Coueilles* : 122 bulletins, 94 votants; après déduction de 28 suffrages 6 candidats sur 10 conservaient la majorité ; 3 mai 1894, *Gaja-et-Villedieu* : 71 votants, 14 bulletins en trop ; après déduction de 14 voix un seul candidat se-

rait resté élu avec 2 voix de majorité absolue). Si le juge prend une autre base d'appréciation que celle que nous venons d'indiquer, il devient difficile de dire à quel moment la présomption de fraude d'une portée générale devra succéder à la constatation d'irrégularités. Nous voyons le conseil d'Etat annuler l'ensemble des opérations lorsque le rapport entre le nombre des votants constatés par la feuille des émargements et le nombre des bulletins trouvés en sus est de 6 à 1 (5 mai 1893, *Gaja-et-Villedieu*) ; 5 à 1 (24 décembre 1892, *Eoux*) ; 3 à 1 (28 janvier 1893, *Coueilles*) ; 2 à 1 (25 novembre 1892 *Bourg-d'Oneil* et 24 décembre 1892, *Saverdun*), les valider, quand le rapport est de 15 à 1 (12 mai 1893, *Valderiès*) ; 9 à 1 (2 mai 1896, *Cⁿ d'Olonzac*), et les annuler quand le rapport est de 16 à 1 et que 5 candidats peuvent cependant supporter la déduction des suffrages en trop sans perdre la majorité absolue (4 février 1893, *Vacquerie*).

Pour le cas où le juge peut décider que l'excès des émargements sur les bulletins trouvés dans l'urne constitue une fraude d'une portée générale de nature à entraîner l'annulation des opérations, voir l'arrêt du 26 juin 1885, *Pommer-de-Beaurepaire*).

§ 2. Dépouillement.

1) *Lecture des bulletins.*

Le dépouillement des bulletins doit se faire dans la salle même du vote. Comme il doit avoir lieu sous la surveillance des électeurs, il ne faut pas que par un changement de salle ceux-ci soient mis, ne serait-ce que pen-

dant un instant, dans l'impossibilité d'exercer leur contrôle. La violation de cette règle autoriserait le juge à annuler les opérations dans leur ensemble (4 août 1893, *Monblanc*). Si cependant le changement a été porté en temps utile à la connaissance des électeurs de sorte qu'on ne puisse en fait invoquer le défaut de surveillance, le juge n'a pas, de ce chef, à annuler les opérations (22 avril 1893, *Cⁿ de Tardets*).

Quelques changements sont faits à la disposition matérielle de la salle du vote. Des tables, des bancs, des chaises, sont apportés dans la mesure des besoins. Les tables sont garnies de feuilles spéciales, dites de pointage, d'encre, de plumes. Elles ne doivent rien porter d'autre, tel que des bulletins ou des feuilles de papier qu'il serait possible de confondre avec des bulletins. Sans doute la présence de pareils papiers ne serait pas une cause de nullité des opérations ; mais elle pourrait faire naître des soupçons (9 janvier 1885, *Saint-Hilaire-Foissac*).

Le dépouillement doit être opéré par des scrutateurs désignés par le bureau comme nous l'indiquerons bientôt. Dans les scrutins où le nombre des votants est inférieur à trois cents, il peut l'être par le bureau lui-même (loi du 5 avril 1884, art. 27). Le chiffre des votants qui est ainsi pris pour base est celui qui est accusé par la liste des émargements. La mission des membres du bureau pendant le dépouillement consiste à surveiller les agissements des scrutateurs et à décider sur les difficultés qui peuvent se présenter quant à l'attribution des suffrages exprimés par les bulletins dépouillés. Le droit de contrôle des membres du bureau est absolu, à tel point

que les scrutateurs ne peuvent refuser de leur donner communication à première réquisition des bulletins dépouillés, alors même qu'ils estimeraient que nulle difficulté, nulle contestation, ne peut s'élever à l'occasion de ces bulletins (8 mars 1889, *Tilques*).

Les membres qui, dans une section où il s'est présenté plus de trois cents votants, prendraient part au dépouillement commettraient une irrégularité ; toutefois, en l'absence de fraude (8 mai 1885, *Monfort* ; 22 avril 1889, *Caudebec-les-Elbeuf*), cette irrégularité ne serait pas de nature à entraîner l'annulation des opérations de la section (27 novembre 1885 *Châteauneuf-Calierna* : lecture des bulletins par le président ; 4 janvier 1889, *Villentrois* ; 24 février 1893, *Cⁿ de Corte*).

Bien plus, si le bureau tout entier avait effectué le dépouillement, dans un cas où il aurait dû y faire procéder par des scrutateurs, cette irrégularité ne vicierait pas les opérations. Il n'est pas, en effet, beaucoup plus long, il n'est pas plus contraire à la sincérité du scrutin de dépouiller 350 ou 400 bulletins que 300 (7 novembre 1884, *Noisy-le-Sec* ; 28 juin 1889, *Maisons-Lafitte*). Il ne faudrait pas d'ailleurs rendre le dépouillement impossible au cas où les électeurs ne voudraient pas accepter les fonctions de scrutateurs (23 février 1889, *Varzy*).

Il en serait donc *a fortiori* de même si le bureau avait procédé au dépouillement avec l'adjonction d'un seul groupe de scrutateurs (25 novembre 1892, *Neuvy-Sautour*) ou même d'un seul scrutateur (15 mars 1890, *Cⁿ de Ghisoni*).

Il en serait autrement si l'irrégularité avait eu pour but ou pour effet, de favoriser une fraude. Celle-ci serait même présumée, si le bureau avait opéré le dépouillement

malgré la réclamation fondée d'électeurs présents et consentants à y procéder (27 janvier 1893, *Le Horps* : en cette espèce on alléguait d'ailleurs que la lecture des bulletins avait été incomplète).

Les scrutateurs sont choisis par les membres du bureau parmi les électeurs présents, sachant lire et écrire (art. 27, loi de 1884). Si cependant les électeurs présents ne consentaient pas à participer à ce travail, dont l'importance dépasserait on le suppose les forces du bureau, il pourrait être effectué sous la surveillance du bureau, par des individus salariés, même étrangers à la section (arg. tiré de la validation par la chambre des députés du dépouillement du scrutin effectué à Paris le 8 février 1881 les bulletins portaient 43 noms, et il fallut recourir à des employés et auxiliaires rétribués pour terminer le dépouillement commencé par les électeurs). La loi d'ailleurs ne fait pas de distinction entre les électeurs. Le bureau peut donc fixer son choix sur des agents salariés de la commune (7 août 1889, *Crozon*).

On commet une irrégularité en confiant cette mission à une personne qui n'est pas électeur, à un mineur, à une femme, à un individu de nationalité étrangère, ou privé de ses droits électoraux, irrégularité non substantielle, il est vrai, mais de nature, cependant, à servir de base à des allégations de fraude ou tout au moins d'erreurs graves ayant pu altérer le scrutin (V. dans le sens de la validation pour absence de fraudes ou d'erreurs : 2 février et 3 août 1889, *Castaudet, Peyraud* ; 10 février 1893, *Saint-Maixent* : mineur ; 1^{er} mai 1885, *Epernay* : indigne ; 24 juillet 1890, *Narbonne* : électeur d'une autre commune ; 14 janvier 1893, *Ferrière-Airoux* : électeur dans une autre commune, et candidat aux élections auxquelles

il venait d'être procédé ; 9 janvier 1885, *Bar-sur-Seine* : individu de nationalité étrangère).

Les scrutateurs doivent être en nombre suffisant pour assurer la prompte exécution du dépouillement ; ils ne doivent pas cependant être tellement nombreux que la salle se trouve encombrée par les tables et que la surveillance des électeurs ne puisse plus s'y exercer. D'une manière générale, on peut confier à chaque groupe d'électeurs de 100 à 300 bulletins. Cette indication est fournie par la loi elle-même. En effet, en matières d'élections sénatoriales, chaque bureau de scrutateurs est appelé à dépouiller cent votes environ ; et d'un autre côté, la loi recommande aux bureaux de recourir à des scrutateurs lorsque le nombre des votants dépasse trois cents. Rien sur ce point n'est cependant obligatoire ; le bureau est seul juge du nombre de groupes de scrutateurs nécessaires et par suite du nombre de bulletins que chacun de ces groupes sera appelé à dépouiller (1).

Les scrutateurs sont au nombre de quatre, au moins, (art. 29 déc. rég. de 1852), par table. L'un d'eux lit les bulletins, qu'il passe ensuite à un second, qui contrôle. Cette manière de procéder ne peut être suivie que s'il est procédé à un scrutin uninominal. Dans les autres cas, le premier scrutateur doit se placer de telle façon, que celui à qui il passera ensuite le bulletin, pour l'examen matériel, puisse suivre sa lecture. Les autres pointent sur les feuilles de dépouillement, au fur et à mesure

1. Durée présumée du dépouillement de trois cents bulletins par un seul bureau, dans l'hypothèse où tous les électeurs ont inscrit sur leurs bulletins autant de noms qu'il y a de représentants à élire, en supposant le dépouillement et la notation de 500 noms à l'heure (Nous ne croyons pas utile de supposer plus de 24 représentants car ce chiffre ne peut être atteint qu'en matière d'élections municipales, et les grandes

de la lecture des bulletins, les suffrages attribués aux candidats. Les pointeurs sont au nombre de deux au minimum, le plus souvent au nombre de trois. Il est parfois nommé un sixième scrutateur qui a pour mission de mettre le groupe auquel il appartient en relation avec le bureau, auquel il soumet les difficultés que rencontrent ses collègues, mais cette désignation n'est utile que si le nombre des bulletins à dépouiller est élevé. Les anciennes instructions recommandaient de nommer quelques scrutateurs de plus pour remplacer les premiers en cas d'absence ou d'empêchement. A notre sens tous les scrutateurs doivent participer activement aux travaux du groupe. A

viles sont sectionnées ou divisées en quartiers ; au delà il faut supposer des élections législatives effectuées au scrutin de liste.

Nombre de représentants.	Noms à élire.	Durée.
1	300	0 heure 35 minutes.
2	600	1 — 15 —
3	900	1 — 30 —
4	1.200	2 — 25 —
5	1.500	3 — 00 —
6	1.800	3 — 20 —
7	2.100	4 — 15 —
8	2.400	4 — 30 —
9	2.700	5 — 25 —
10	3.000	6 — 00 —
11	3.300	6 — 35 —
12	3.600	7 — 15 —
13	3.900	7 — 50 —
14	4.200	8 — 25 —
15	4.500	9 — 00 —
16	4.800	9 — 20 —
17	5.100	10 — 15 —
18	5.400	10 — 50 —
19	5.700	11 — 25 —
20	6.000	12 — 00 —
21	6.300	12 — 35 —

l'exception, peut-être, de celui qui fait la lecture à haute voix, ils ne doivent pas être remplacés, encore celui-là doit-il l'être par le collègue qui le contrôle. C'est pourquoi nous recommandons l'usage de trois pointeurs. Le départ de l'un d'entre eux, ne troublerait pas le dépouillement. Au surplus, si un pointeur était remplacé par un autre, il conviendrait de contrôler les feuilles avant son remplacement. L'arrêt du 21 avril 1893 (*Lombes*) ne peut nous être opposé, puisque, en l'espèce, le bureau avait commencé la lecture et le pointage des bulletins, a, sur la réclamation des électeurs, désigné des scrutateurs qui ont procédé de nouveau à toutes les opérations du dépouillement.

Lorsqu'il s'agit de l'élection du maire, de l'adjoint ou des délégués sénatoriaux, le dépouillement peut être effectué par le président seul, sans adjonction de scrutateur. Les voix sont pointées par le secrétaire (26 et 31 décembre 1878, *Lys*, *Sabadel* dél. sén).

Si le bureau refuse de désigner des scrutateurs, le préfet peut-il nommer des délégués pour faire procéder au dépouillement ? Aucune autorité autre que le juge de l'élection ne peut se substituer au bureau. Celui-ci, alors même qu'il est présidé par le maire, n'est pas un rouage administratif; il a quelque analogie avec une juridiction; de plus, l'article 85 de la loi municipale ne permet au préfet de se substituer qu'au maire ou à son adjoint, mais non aux autres autorités et ce n'est pas le président, mais le bureau qui nomme les scrutateurs. Si cependant le préfet nommait des délégués pour procéder ou faire procéder au dépouillement, cette irrégularité n'entraînerait pas l'annulation des opérations, si elle n'avait

été accompagnée d'aucune fraude (16 décembre 1892, *Morosaglia*).

Pour que la surveillance des électeurs s'exerce utilement, il est indispensable qu'ils puissent circuler autour de chaque table (D. rég. 1852, art. 27, 28, 29). Nous ne saurions trop insister sur ce point car son inobservation peut entraîner l'annulation des opérations de la section (26 mars 1886, *Magrié*; Cpr. 1^{er} juin 1889, *Dannemarie*). Ici plus encore peut-être, que pour la réception des votes la jurisprudence se montre rigoureuse lorsque l'impossibilité de surveiller les opérations est démontrée (2 août 1889, *Villeneuve-le-Reho*). On comprend, en effet qu'une lecture erronée, ou l'attribution de bulletins portant des signes de reconnaissance, soit de nature à altérer gravement les résultats numériques du scrutin et par suite, à autoriser le juge, qui ne peut déterminer la portée de la fraude commise, à annuler l'ensemble des opérations (10 février 1893, *Tresses*; 10 juin 1893, *Canet*; dépouillement à huis clos par le bureau seul).

C'est au président du bureau qu'il appartient de prendre les mesures nécessaires pour éviter l'encombrement; il a les mêmes pouvoirs de police que pour la tenue de l'assemblée au cours de la réception des votes.

Il doit recommander le silence aux personnes présentes, sans toutefois les empêcher de formuler les observations que leur suggère la lecture des bulletins. Si un tumulte se produit, il a le droit de requérir la force armée, de faire évacuer la salle et de régler le mode de rentrée des électeurs; de limiter leur nombre; à la condition de ne pas entraver le contrôle du dépouillement. En cas d'évacuation de la salle il doit prendre les mesures nécessaires pour éviter des additions, soustractions, substitutions de bulletins ou

d'émargements, par exemple en enfermant les documents de l'élection dans l'urne qui est ensuite scellée et rouverte seulement après la rentrée des électeurs (14 mai 1886, *Sexcles*). Cette précaution n'est pas exagérée. Il a été jugé que la fermeture a clé, alors même que les feuilles de pointage et d'émargements avaient été placées dans la boîte par dessus les bulletins, de manière à empêcher l'introduction d'autres bulletins, était insuffisante (24 décembre 1892, *Champsac*). Si le président redoute la rentrée de tous les électeurs, il peut décider, en limitant le nombre de ceux qui seront admis à surveiller le scrutin, qu'ils seront choisis en nombre égal parmi les partisans connus des candidats en présence. Il devra fixer ce nombre de telle manière que plusieurs électeurs de chaque catégorie, puissent contrôler le dépouillement effectué par chaque groupe de scrutateurs. (22 mars 1889, *Graveson*).

Les gendarmes et autres agents de la force publique qu'il aura requis pourront demeurer, s'il le désire, dans la salle ; mais ils n'ont pas qualité pour surveiller le dépouillement (16 mars 1894, *Gaja-et-Villedieu*), des factionnaires pourront être mis aux portes.

Toutes ces mesures ne doivent être prises qu'en cas d'absolue nécessité ; en l'absence de cette nécessité le juge pourrait les tenir comme ayant eu un but frauduleux et annuler, par voie de conséquence, l'ensemble des opérations de la section (10 mars 1893, *Fontiès-Cabardès* ; 13 janvier, 16 mars 1894, *Bouzigues*, *Gaja-et-Villedieu* ; adde : 1^{er} mai 1885, *Soubrigues* ; 3 août 1889, *Mousson* ; dans ces deux dernières espèces un arrêté municipal avait décidé, par avance, que deux électeurs seulement pourraient successivement pénétrer dans la salle du votesans d'ailleurs pouvoir y séjourner) :

Par contre le président ne doit pas hésiter à prendre ces mesures toutes les fois que le désordre, le tumulte, sont tels que la sincérité du dépouillement se trouve menacée ; car, si par suite du tumulte, des désordres qui ont accompagné le dépouillement le juge est amené à douter de sa sincérité, il est obligé d'annuler les opérations de la section (31 mai 1889, *Villefrance-de-Belvès*), ce qui, en cas de pluralité de bureaux, entraîne l'attribution hypothétique aux candidats évincés de la totalité des suffrages exprimés dans la section.

Le conseil d'État (6 février 1885, *Raissac-d'Aude*). semble plus rigoureux que nous, car tandis que nous demandons l'attribution aux candidats évincés d'un nombre de suffrages seulement égal au nombre des votes constatés au début du dépouillement soit par la feuille des émargements soit par le comptage des bulletins trouvés dans l'urne, en prenant le plus élevé de ces deux nombres lorsqu'ils ne concordent pas entre eux, il prescrit l'attribution aux candidats évincés d'un nombre de suffrages égal à celui des électeurs inscrits, déduction faite de ceux qui leur ont été déjà attribués. Cette exigence paraît excessive, car le tumulte qui s'est produit au cours du dépouillement n'a pu, en général, comme celui qui s'est produit au cours du scrutin, provoquer des doutes sur le nombre des électeurs qui ont pris part au vote. Nous ne la comprendrions que s'il avait été impossible de compter les bulletins renfermés dans l'urne puisque, en pareil cas, on pourrait soutenir que tous les électeurs ont voté (13 mars 1891, *Lozzi* ; Cpr. 15 décembre 1888, *Silfice* ; 25 mai 1889, *Boussa-Brenz* : abandon du dépouillement par les membres du bureau sous l'influence de la violence ; 1^{er} décembre 1888, *Amorots-Succos* : bulletins éparpillés, mélangés) :

En dehors de ces évènements le dépouillement une fois commencé ne peut être interrompu pour aucune cause (24 décembre 1892, *Champsac*).

On ne doit pas considérer comme une interruption de séance le temps qui s'écoule contre la clôture du scrutin et le commencement du dépouillement et qui est employé à disposer les tables des scrutateurs. Le président peut faire évacuer une partie de la salle pour faciliter cette installation, même en l'absence de tout tumulte, l'urne restant d'ailleurs, pendant tout ce temps, sous la surveillance constante des membres du bureau et des électeurs (8 août 1885, *Lunel*). La même solution s'impose lorsque l'évacuation de la salle est ordonnée après le dépouillement lors de la rédaction du procès-verbal (21 novembre 1884, *Négrepelisse*; 23 janvier 1885, *St-Basile-de-Meysau*), si cette mesure n'a pas eu pour but ou pour effet de favoriser une fraude (2 mars 1889, *Mercy-Vieille*).

Nous avons vu comment doit être disposée la salle du dépouillement, comment sont désignés les scrutateurs, quels sont les pouvoirs de police du président, il nous reste à exposer à quel moment commence le dépouillement, comment les bulletins sont attribués, comment sont tenues les feuilles de pointage.

Le dépouillement doit suivre immédiatement la clôture du scrutin.

Immédiatement, par conséquent l'on ne peut annoncer qu'il y sera procédé une ou plusieurs heures après, à plus forte raison le lendemain. On doit craindre que les électeurs ne puissent venir exercer leur contrôle, néanmoins cette irrégularité n'entraînerait pas, à elle seule, la nullité des opérations (21 novembre 1884, *St-Sulpice* ;

6 novembre 1885, *Comp*) surtout si elle était rendue nécessaire par les circonstances, notamment par un tumulte qui aurait obligé le président de recourir à la force armée (30 novembre 1888, *Pomas*).

Cette irrégularité prendrait cependant un caractère plus grave si le dépouillement ayant été retardé et annoncé pour une heure déterminée, il était commencé sensiblement plus tôt, car le juge serait fondé à considérer l'ensemble de ces actes comme une manœuvre exercée en vue d'échapper au contrôle des électeurs et par suite de nature à altérer le scrutin et à entraîner l'annulation des opérations (Cpr. 10 février 1893, *Géraults*). Il en serait autrement si le dépouillement avait été public, les électeurs ayant été informés (14 mai 1886, *Sexcles*).

Ainsi, dans tous les cas, pour que l'élection soit annulée il faut que de graves irrégularités de nature à faire suspecter la sincérité du scrutin, aient accompagné le dépouillement. La validation s'impose si les électeurs ont pu librement exercer leur contrôle, et si pendant les interruptions, l'urne scellée avec soin est demeurée sous leur surveillance.

Si le dépouillement doit être opéré aussitôt après la clôture du scrutin, c'est à la condition que celle-ci n'aura pas été anticipée. Une clôture hâtive, alors même que tous les électeurs inscrits présents dans la commune auraient voté, pourrait avoir pour but ou pour effet de faire procéder au dépouillement, hors de la présence, de toute une catégorie d'électeurs. A une première irrégularité s'en ajouterait une seconde, il conviendrait donc de remettre le dépouillement à l'heure fixée pour la clôture du scrutin. Néanmoins ici encore l'irrégularité serait couverte par la présence au dépouillement d'électeurs parti-

sans des candidats en présence, en nombre suffisant pour exercer un contrôle efficace.

En aucun cas, sauf lorsqu'il y a lieu d'avancer ou de reculer l'heure du dépouillement il n'est nécessaire de faire connaître aux électeurs le commencement de cette opération (9 août 1889, *Armix*).

Aussitôt donc que le président a prononcé la clôture du scrutin, le bureau arrête la liste des votants et fait mention au procès-verbal du nombre des émargements. La salle est préparée, les scrutateurs désignés et installés.

Le président ouvre l'urne après avoir fait constater que la fermeture est en bon état. Il en extrait les bulletins un à un les compte sans les ouvrir les groupes au fur et à mesure, en paquets de cent. Quand ce comptage est terminé, le nombre trouvé est indiqué au procès-verbal. Une mention spéciale fait connaître s'il est égal, supérieur ou inférieur à celui des émargements.

En cas d'erreur probable, il est prudent de recommencer la supputation des bulletins lorsqu'elle est demandée par les électeurs avec quelque apparence de raison (28 avril 1893, *Marets*), car les différences constatées entre le nombre des bulletins et le nombre des émargements se traduisent par des additions ou des retranchements hypothétiques qui peuvent entraîner l'invalidation des candidats proclamés.

Si l'on omettait de procéder à ce calcul, il pourrait y être remédié, en cas de scrutin uninominal, par l'addition des suffrages attribués aux candidats, et quel que soit le mode de votation, par le comptage des bulletins après le dépouillement. Toutefois, dans ce dernier cas, il faudrait

que le nombre ainsi trouvé différât peu du nombre des émargements (28 novembre 1884, *Vivargues*) ; s'il en était autrement, une fraude serait à craindre : addition, substitution de bulletins, et le juge serait autorisé à annuler les opérations de la section (22 mai 1885, *Montcabrier*). En cas de pluralité de bureaux, il devrait supposer que tous les électeurs inscrits et pouvant exprimer un suffrage valable ont voté, conformément à la règle posée par l'arrêt précité du 6 février 1885 (*Raissac-d'Aude*) ; s'il n'y a qu'un bureau, celui où par conséquent s'est produite l'irrégularité, il pourra prononcer l'invalidation de l'élu sans lui faire subir la déduction, qu'il pourrait peut-être supporter, de l'excédent des bulletins sur les émargements, sans attribuer hypothétiquement à son concurrent le bénéfice de l'excédent des émargements sur le nombre des bulletins.

Les paquets de cent bulletins sont ensuite répartis soit dès le début, soit au fur et à mesure des besoins, entre les tables de scrutateurs.

A chaque table l'un des scrutateurs ouvre les bulletins, en lit le contenu. A chaque nom qu'il prononce à haute voix, les scrutateurs qui l'assistent pointent le nom du candidat porté sur les feuilles *ad hoc* qui leur ont été remises. Lorsque le bulletin est complètement lu, il le remet à l'assesseur qui a, comme nous l'avons dit plus haut, suivi la lecture des yeux, et qui, à son tour, comme a dû le faire le lecteur, l'examine au point de vue de sa texture et des signes qu'il peut porter. L'omission de cette précaution n'entraînerait pas l'annulation des opérations s'il était établi que les électeurs ou les membres du bureau ont effectivement surveillé le dépouillement (27 novembre 1885, *Chateaufort-Calcernier* ; 1^{er} février 1889, *Thouaric*).

Quand faut-il dire que le bulletin est lu ? Le bulletin peut contenir les noms des candidats et des mentions étrangères ou non à l'élection.

En principe, le bulletin doit être lu intégralement, mais en pratique on est obligé de s'en tenir à la lecture des noms et des mentions indispensables à la détermination du candidat pour lequel l'électeur a voté. Autrement il faudrait lire des professions de foi, des injures et d'autres mentions souvent grossières. Quant aux noms, ils doivent tous être lus, tous, c'est-à-dire jusqu'à concurrence du nombre de représentants qu'il y a à nommer. Il n'y a pas lieu de lire les noms qui se trouvent en excédent ou qui doivent être réputés non écrits. Les bulletins qui portent des signes de reconnaissance, intérieurs ou extérieurs, ne sont pas dépouillés.

Sous cette double réserve, tous les noms doivent être lus, intégralement du premier jusqu'au dernier. Les scrutateurs commettent une irrégularité lorsque, en présence de listes imprimées, ils ne lisent que le nom placé en tête de la liste, alors même que le bulletin ne porterait aucune rature et que ce nom figurerait sur une seule liste. Néanmoins cette manière de procéder est souvent employée ; car elle hâte dans une large mesure le travail du dépouillement et le conseil d'Etat ne l'a jamais condamnée, toutes les fois qu'elle n'a pas eu pour effet de causer des erreurs dans la computation des suffrages et qu'elle n'a pas fait, condition essentielle, l'objet de réclamations de la part d'électeurs présents (19 et 25 novembre, 17 décembre 1892, *Lempdes*, *Neuvy-Sautour*, *Steenwerck* ; 11 février 10 juillet 1893, *Firmy*, *Montendre* ; C^a. 1^{er} mai 1885, *Criquebœuf*). Il est bien évident qu'elle ne pourrait être employée à l'égard des bulletins imprimés

sur lesquels des modifications auraient été faites. Elle ne pourrait l'être non plus lorsqu'il a été trouvé dans l'urne deux listes imprimées différentes et sur lesquelles figure cependant le nom d'un ou de plusieurs candidats. (27 janvier 1893, *Le Horps*).

La lecture déjà contrôlée par l'un des scrutateurs doit pouvoir être surveillée par un électeur quelconque et par les membres du bureau. Il faut donc que ceux-ci puissent lire et vérifier le bulletin pendant que les assesseurs le tiennent ouvert. Il faut même que les membres du bureau puissent le tenir, le tourner et le retourner s'ils le jugent utile ; les scrutateurs ne peuvent refuser de leur communiquer sur le champ le bulletin lu devant eux dont ils demandent la communication.

Est-il besoin de dire que le scrutateur doit lire scrupuleusement les noms portés sur les bulletins et ceux-là seulement. S'il se trompe trop souvent le juge est fondé à penser qu'une atteinte grave a été portée à la sincérité du scrutin et à annuler les opérations de la section (24 juin 1893, *Saint-Laurent-du-Mattay* ; Cpr. 29 avril 1893, *Saint-Hilaire-de-la-Côte* : dans cette espèce, il avait été commis deux erreurs de lecture rectifiées par leur auteur immédiatement, avant toute réclamation). Il doit lire les noms manuscrits, même écrits au crayon (24 mars 1893, *Andillac*), et ne pas lire les noms rayés ne serait-ce que d'un trait de crayon, même très léger (10 février 1893, *Domazan*).

Les scrutateurs doivent apporter un soin tout particulier dans l'attribution des suffrages. Ils doivent s'inspirer exclusivement des règles que nous avons exposées en traitant de la rédaction des bulletins ; ils ne doivent tenir

aucun compte d'usages locaux ou de conventions établis dans la circonscription, contrairement à ces règles, alors même que, au début du scrutin ou du dépouillement ceux-ci auraient fait l'objet d'observations destinées à les rappeler les faire respecter (21 janvier, 24 mars, 22 avril 1893, *Rougnat, Andillac, Cⁿ d'Albas* : il était d'usage dans ces communes de ne pas tenir compte des modifications faites au crayon ; 25 novembre 1892, *Courzionnet* : il était d'usage d'exiger la désignation du domicile lorsqu'il existait un électeur du même nom que le candidat notoire).

Toutes les fois que le scrutateur chargé de la lecture rencontre un bulletin irrégulier, quelle que soit la cause de l'irrégularité : désignation insuffisante d'un ou de plusieurs candidats, noms en excédent, signes, taches, etc, il doit le mettre de côté, sans en faire l'attribution et quand il a terminé son travail de dépouillement le remettre aux membres du bureau chargés de décider si, et dans quelle mesure, les suffrages exprimés par ce bulletin doivent être attribués aux candidats dont il porte les noms. Le bureau se trouve ainsi possesseur à la fin du dépouillement de tous les bulletins susceptibles de contestations, il peut juger par leur nombre, par leur rapprochement, si leur emploi a constitué ou non une manœuvre ; il n'a plus qu'à faire, s'il y a lieu, attribution des suffrages exprimés par ces bulletins (1) sans modifier les feuilles de pointage, sans y opérer ni rature ni surcharge.

1. Par cette manière de procéder on évite tout tumulte, tout désordre sur la validité des bulletins au cours du dépouillement. Le bulle-

Les scrutateurs peuvent faire usage de lunettes et même de loupes, au moins pour déchiffrer les bulletins qui sont difficilement lisibles, à la condition que l'usage des verres grossissants n'ait pas pour but ou pour effet de porter atteinte au secret du vote en permettant de retrouver des signes de reconnaissance peu visibles à l'œil nu.

Les scrutateurs qui tiennent les feuilles de pointage se font connaître, de temps à autre, le nombre de suffrages recueillis par les candidats.

Lorsqu'un groupe de scrutateurs a terminé le dépouillement des bulletins qui lui ont été confiés, le président du bureau peut le charger de dépouiller un paquet de bulletins qui avait été confié à un autre groupe moins habile (12 avril 1889, *Graville-Sainte-Honorine*). C'est néanmoins pour éviter un pareil incident que l'on recommande au bureau de ne confier qu'un paquet de bulletins à la fois à chaque groupe.

Il arrive parfois que des réclamations s'élèvent quant à la validité, au nombre des bulletins attribués et que des électeurs réclament un nouveau dépouillement. Si les raisons invoquées paraissent sérieuses, le président du bureau fera bien de s'y rendre afin d'éviter l'annulation des opérations. Il sera procédé au nouveau dépouillement en évitant avec soin les irrégularités précédemment commises (24 mars, 21 avril 1893, *Hauteluce, Lombes*). Mais le bureau n'est pas obligé de faire procéder à ce nouveau dépouillement et si les raisons invoquées lui paraissent graves, quoique mal fondées, il fera bien de reverser tous les bulletins dans l'urne qui sera

tin doit être paraphé par les membres du bureau dès qu'il leur est remis par les scrutateurs.

ensuite et tout aussitôt fermée et scellée, puis adressée, s'il y a lieu, au juge de l'élection. En pareil cas, il ne pourrait impunément refuser de procéder à un nouveau dépouillement et détruire les documents de nature à éclairer le juge (26 janvier 1889, *Arc-et-Senans* : 13 juin 1891, *Lozzi*). Il faut que les raisons invoquées par les électeurs pour obtenir un second dépouillement soient sérieuses, par exemple qu'il y ait entre les feuilles de pointage un désaccord susceptible d'entraîner l'invalidité d'un candidat (13 février, 6 mars 1885, *Frasseto, Collias* ; 2 mars 1889, *Caldarello*). Si les motifs ne lui paraissent pas suffisants, il peut passer outre (6 mai 1885, *Albignac* ; 10 et 31 mai, 23 novembre 1889, *L'Isle-Jourdain, Chémery, Gannat*).

Quand le dépouillement est terminé, tous les bulletins sont remis au bureau ; un paquet spécial portant la mention « à vérifier » contient tous les bulletins douteux. Les feuilles de pointage sont arrêtées en lettres et signées par les membres du bureau et les scrutateurs qui les ont tenues. Ces feuilles n'ont de valeur qu'autant que leurs mentions sont sincères et que leur identité n'est pas douteuse. Quand il en est ainsi, il n'importe que les résultats aient été arrêtés en lettres ou en chiffres, ou qu'elles aient été signées par l'une seulement des personnes qui viennent d'être énumérées (3 février 1893, *Sainte-Marie-de-Tavernelles*).

Les feuilles de pointage ne doivent pas être détruites ; elles peuvent être utiles soit pour contrôler un nouveau dépouillement, ou tout au moins vérifier une réclamation avant la destruction des bulletins dont il va être parlé (20 mars 1885, *Issoudun*), soit pour établir authentique-

ment le nombre des suffrages recueillis par les candidats lorsque les mentions du procès-verbal sont erronées (24 juin 1893, *Villeneuve-lès-Avignon*). Toutefois, leur disparition momentanée, leur destruction complète, n'entraînerait pas la nullité des opérations s'il n'était pas allégué que ces irrégularités ont eu pour but ou pour effet d'empêcher la vérification des résultats du scrutin. (V. les deux arrêts ci-dessus).

Tous les nombres consignés sur ces feuilles sont respectivement additionnés, ce qui fait connaître le chiffre des suffrages qui peuvent être attribués avec certitude aux candidats. Les bulletins nuls ou douteux sont réunis et réservés pour être examinés par le bureau. Les bulletins qui ne sont ni nuls ni contestés sont brûlés (D. rég. 1852, art. 31 ; loi de 1884, art. 29 ; C. E. 9 février 1889, *Hame-Boust*).

Cette incinération a pour but d'éviter la violation du secret du vote et la modification du nombre des bulletins par des individus qui frauduleusement en soustrairaient ou en ajouteraient, puis réclameraient un nouveau comptage et un nouveau dépouillement.

Elle n'est cependant pas exigée à peine de nullité. Ses motifs permettent de déterminer aisément dans quels cas son inobservation sera une cause d'annulation.

Il y a donc lieu de valider des élections bien que les bulletins n'aient pas été incinérés, lorsque cette omission n'a pas le caractère d'une manœuvre ayant eu pour but ou pour effet de porter atteinte au secret du vote (3 février, 17 mai 1889, *Pignans*, *Villefranche* ; 27 janvier 1893, *Echourgnac* ;) par exemple s'ils ont été déchirés (22 mars 1889, *Mant* : él. du maire) ; si, l'incinération a été retar-

dée (9 janvier 1885, *Annal* ; 18 janvier 1889, *Brives-sur-Charente*).

Si une atteinte a été portée au secret du vote l'annulation ne doit pas porter sur des bulletins pris isolément ; mais sur la totalité des opérations de la section. En cas de pluralité de bureaux, on prend pour base des additions hypothétiques le plus élevé du nombre des émargements ou du nombre des bulletins trouvés dans l'urne (30 janvier 1885, *Montcarra* ; 17 mai 1889, *Piana* ; 13 juin 1891, *Lozzi*).

L'incinération est ordonnée par le président du bureau, puisque c'est à lui qu'appartient la police de l'assemblée et la direction des opérations. Cependant elle pourrait l'être par un assesseur si d'ailleurs il n'était pas établi que l'ordre a été prématuré (8 mars 1889, *Saint-Médard*). Elle doit être opérée, autant que possible, par un assesseur, dans la salle de vote, et sous la surveillance des électeurs, de manière qu'aucun bulletin ne puisse être distrait par l'une des personnes présentes ; néanmoins ces prescriptions n'étant pas écrites dans la loi ne sont pas de rigueur et leur inobservation ne saurait nuire à la validité des élections si elle n'a pas favorisé la violation du secret du vote (13 mars 1885, *Abitain, Le Parcq* ; 25 mai 1889, *Chateaufort-sur-Sarthe*).

En revanche, des élections ne peuvent être utilement attaquées pour irrégularité de l'incinération lorsque les indications que nous venons de donner ont été scrupuleusement suivies (9 janvier, 4 décembre 1885, *Fort-Morille, Montmirail* ; 26 janvier, 27 juillet 1889, *Arc-et-Senans ; Saint-Maulin*).

A quel moment doit-il être procédé à l'incinération des

bulletins ? Nous avons répondu par avance : aussitôt que tous les bulletins ont été remis au bureau, après que les bulletins à vérifier ont été mis à part, lorsque les voix pointées au nom des candidats sur les feuilles de dépouillement ont été respectivement additionnées, et qu'il n'y a plus à craindre qu'un nouveau dépouillement ne soit réclamé à raison des bulletins non réservés pour être vérifiés ; par conséquent avant de procéder à l'examen des bulletins nuls ou contestés.

Nous nous fondons pour décider ainsi sur une double raison. Le décret réglementaire de 1852 (art. 34) dit que les bulletins sont incinérés immédiatement après le dépouillement, quand les résultats du scrutin ont été rendus publics, et la loi du 5 avril 1884 (art. 29) s'exprime de même en ajoutant, toutefois, que les bulletins sont incinérés après l'envoi du procès-verbal au préfet, après l'affichage du procès-verbal. Cependant mention de cette incinération doit être faite au procès-verbal. Aussi estimons-nous, que la loi a voulu dire : les bulletins doivent être incinérés immédiatement après le dépouillement, ce mot étant pris dans son sens étroit, c'est-à-dire après la lecture des bulletins, après que les scrutateurs ont fait connaître le résultat de leur recensement, et, au plus tard, après la proclamation des résultats définitifs quoique avant la signature du procès-verbal.

En effectuant cette opération au moment que nous indiquons, on évite l'incinération des bulletins nuls ou douteux. Lorsqu'on procède à l'incinération après que le bureau a statué sur ces bulletins il arrive très souvent que le bureau se croit autorisé à ne pas les conserver. Or leur destruction peut avoir les plus graves conséquen-

ces puisqu'elle peut entraîner l'invalidation d'un ou de plusieurs candidats, parfois même l'annulation de l'ensemble des opérations.

A quel moment faut-il procéder à l'incinération quand il y a pluralité de bureaux ? Si l'on adopte notre doctrine, il faudra décider que l'incinération doit avoir lieu au bureau de vote où a été effectué le dépouillement, et avant l'envoi au bureau central du procès-verbal, des feuilles d'émargements et de pointage ainsi que des bulletins nuls ou contestés (20 mars 1885, *Issoudun*) ; il ne doit pas être fait de distinction selon l'ordre des élections. Si l'on décide que les bulletins valables et non douteux ne doivent être incinérés qu'après la proclamation des résultats du scrutin, il faut dire que l'incinération n'aura lieu qu'après la rédaction du procès verbal et par suite après l'examen des bulletins nuls ou contestés effectué par le bureau sectionnaire ; ce qui, disons-le en passant, réduit singulièrement les avantages que l'on trouve à reconnaître au bureau central ou à la commission de recensement, la faculté de modifier les attributions de suffrages effectuées par le bureau sectionnaire en ce qui concerne les bulletins nuls ou contestés. Nous avons dit quelle ressource elle enlève au juge.

Le bureau examine les bulletins douteux. Il les tient pour nuls ou il en fait attribution, partielle ou totale, en s'inspirant des règles que nous avons exposées en traitant de la rédaction des bulletins. Il inscrit au procès-verbal ses décisions et leurs motifs. Il est seul juge de la validité des bulletins qui lui sont ainsi remis, les scrutateurs qui les leur ont signalés n'ont que voix consulta-

tive, il en est de même du secrétaire. Il prend sa décision, à la majorité de ses membres.

Les bulletins annulés ou qui peuvent faire naître un doute soit quant à leur validité, soit quant à l'attribution d'un ou plusieurs des suffrages qui y sont exprimés, doivent tous être annexés au procès-verbal. S'il est trouvé dans l'urne un ou plusieurs bulletins multiples, tous les feuillets de ces bulletins doivent être également joints à ce document, qu'ils soient semblables ou différents. On doit avoir soin de placer tous les feuillets d'un même bulletin sous la même enveloppe ou de les retenir par une épingle spéciale.

Cependant l'annexion des bulletins n'est rigoureusement exigée que s'il s'agit de bulletins annulés par le bureau et de bulletins douteux ou contestés mais non annulés, lorsque cette annexion est réclamée par un ou plusieurs électeurs.

Dans le premier cas, les bulletins ne peuvent être attribués aux candidats dont ils portent les noms (23 décembre 1892, *Anost*), mais l'attribution hypothétique doit en être faite aux candidats non proclamés qui s'y prétendaient portés (10 décembre 1892, *Vergongheon*; 27 juillet 1893, *Alet*). De plus, s'il s'agit d'un premier tour, le juge est fondé à augmenter le nombre des suffrages exprimés d'un nombre égal aux bulletins annulés et non annexés (20 janvier 1893, *Cⁿ de Castellane*; 22 avril 1893, *Cⁿ de Fay-le-Froid*; 14 avril 1894, *Cⁿ de Lauzerte*). Il semble que le conseil d'Etat fasse une distinction et qu'il n'applique cette règle que s'il est allégué que les bulletins annulés portaient des noms de candidats (20 janvier 1893, *Ordonnac*; 24 mars 1893, *Malleville*; 4 novembre 1893, *Beauvoir-sur-mer* : él. cons. d'arrd.). Si cette remarque est

fondée on peut critiquer une jurisprudence qui permet aux électeurs de modifier la sentence du juge en alléguant ou en n'alléguant pas que des noms étaient portés sur les bulletins annulés.

A l'annulation totale du bulletin il faut, pensons-nous, assimiler l'annulation partielle, c'est-à-dire le refus d'attribution à un candidat d'un suffrage qu'il prétend avoir été exprimé en sa faveur dans un bulletin plurinominal en vertu duquel des suffrages ont été attribués à d'autres candidats. (Nous ferons seulement remarquer que ce bulletin a dû être déjà compté dans le calcul de la majorité absolue des votants).

Si l'annexion des bulletins douteux, mais non annulés, par le bureau n'est pas réclamée, et si les bulletins sont détruits, toute vérification est devenue impossible; le juge ne peut qu'adopter l'interprétation du bureau, acceptée tacitement par les électeurs présents (16 décembre 1892, *La Celle*; 14, 27 janvier, 17 février, 27 juillet 1893, *Saint-Christophe-des-Bois*, *Arvillan*, *Verneux-en-Gatine*, *Belleville*), à moins que ces bulletins n'aient été décrits d'une manière assez complète au procès-verbal (10 décembre 1892, *Vergongheon*; 17 février 16 décembre 1893, *Saint-Pardoue-la-Rivière*, *Sorrus*).

Si, au contraire, un électeur a demandé l'annexion au procès verbal d'un bulletin contesté, le défaut d'annexion constitue une présomption en faveur des allégations des protestataires et nuit, nécessairement aux candidats dont l'élection est attaquée à raison du suffrage qui leur a été, soutient-on, indûment attribué en vertu de ce bulletin (Si l'on allègue le refus d'attribution du suffrage à un candidat non proclamé l'on se trouve dans la première hypothèse). Le bulletin a été compté pour établir

le nombre des votants, lequel, par suite, ne doit pas être modifié, alors même que le scrutin serait uninominal ; il ne peut être annulé qu'au regard du candidat qui doit subir le retranchement d'un suffrage (22 mars 1890, *Cⁿ de Murato* ; 21 avril 1893, *Pelouse*).

Bien plus, si le nombre des bulletins annulés ou contestés était considérable relativement au nombre des votants, si le candidat élu ne l'avait été qu'à une faible majorité, le juge pourrait invalider son élection, sans même procéder aux additions et retranchements hypothétiques dont il a été parlé (28 janvier 1893, *Saint-Georges* : bulletins marqués intérieurement ; 10 février, 24 juin 1893, *Tressec, Boulaur*).

En ce qui concerne les bulletins contestés et non annulés par le bureau, il faut que le réclamant fasse connaître les motifs qui lui font demander l'annexion des bulletins ; les électeurs ne seraient pas fondés, en principe, à réclamer simplement l'annexion de tous les bulletins (12 mai 1893, *Boiscommun*). Une pareille demande pourrait d'ailleurs masquer une manœuvre destinée à porter atteinte au secret du vote.

L'annexion ne peut être demandée que par celui qui y a intérêt (6 avril 1889, *Etalans*), elle ne peut donc être imposée au candidat en faveur de qui a été tranché le conflit soulevé à l'occasion d'un bulletin (24 décembre 1892, *Mezières-sur-Bellegarde* ; 20 février 1893, *St-Remy*).

Le bureau doit annexer au procès-verbal, *proprio motu*, en l'absence de toute réclamation, les bulletins qu'il annule en tout ou en partie. Les autres bulletins contestés ne sont nécessairement annexés que sur la demande expresse des électeurs. La jurisprudence paraît formée en

ce sens que la réclamation doit être présentée non seulement au cours du dépouillement, à la suite de l'ouverture et de la lecture du bulletin, mais après la décision du bureau.

Si donc l'électeur qui a réclamé contre l'attribution d'un suffrage à un candidat ne s'élève pas contre la décision du bureau qui fait ou confirme cette attribution malgré sa réclamation, s'il n'exige pas alors l'annexion du bulletin douteux, le juge, en l'absence de celui-ci, n'a pas à tenir compte d'une réclamation postérieure à la clôture des opérations (16 mars 1889, *Ladergues* ; 9 mai 1891, *Castres*).

Les bulletins annexés aux procès-verbaux étant de nature à servir de base à des réclamations et pouvant par suite être soumis au juge de l'élection il est indispensable que leur identité soit assurée. A cet effet la loi prescrit aux membres du bureau de les revêtir de leur signature. C'est à cette condition seulement que le juge peut en tenir compte. Tout bulletin dont l'authenticité est contestée doit être écarté du litige, s'il n'est pas revêtu de la signature ou tout au moins du paraphe des membres du bureau (art. 16 du déc. rég. de 1852) et non des scrutateurs comme le dit à tort la circulaire du 25 juillet 1893. Le juge statue comme s'il n'avait pas été annexé, malgré la réclamation des intéressés (14 janvier, 24 mars, 6 mai 1893, *Gourdon*, *Estevareilles*, *Poubeau* ; 17 mars 1894, *Ternant*). A plus forte raison ne peut-il tenir compte de bulletins remis en *fac-simile* des bulletins détruits (21 décembre 1888, *Morlancourt*).

Bien que la loi prescrive l'apposition du paraphe de tous les membres du bureau, il a été jugé que le visa de la majorité de ces membres suffisait pour garan-

tir l'authenticité des bulletins (2 février 1889, *Sigean*). Nous hésitons cependant à nous ranger à cette jurisprudence. En effet, sauf le cas de départ de l'un des membres du bureau avant l'achèvement des opérations, il n'y a pas de bonnes raisons pour que les bulletins annexés ne soient pas tous régulièrement paraphés ; admettre l'authenticité d'un bulletin signé de trois membres seulement, c'est ouvrir une porte à la fraude. Cette jurisprudence paraît d'ailleurs se concilier difficilement avec celle qui résulte d'un arrêt du 16 novembre 1888, *Laveissement*), qui n'admet pas l'authenticité de bulletins paraphés par la totalité des membres du bureau en dehors de la présence des électeurs.

Cependant le défaut d'authenticité des bulletins annexés et non paraphés doit être invoqué (18 mai 1889, *Orléans* 7 juin 1889, *Oullins*) ; le juge devrait donc tenir compte de bulletins annexés et non paraphés dont l'authenticité ne serait pas contestée (6 mars 1885, *Saint-Ignon, Blomac*), s'ils sont décrits au procès-verbal (28 juin 1889, *Sauverre*) et même, dit le conseil d'Etat, « *s'ils sont reconnus formellement par tous les membres du bureau* » (1^{er} juin 1889, *Labastide-Chalossa*).

Mention est faite au procès verbal du nombre des bulletins réservés et des décisions prises par le bureau à leur égard ainsi que des réclamations des électeurs.

Le défaut d'annexion des bulletins qui auraient dû être joints au procès-verbal peut être couvert par leur description dans ce document. Le juge peut faire état de cette description comme des bulletins eux-mêmes ; à la condition qu'elle soit suffisante pour éclairer sa religion.

Lorsqu'il y a plusieurs bureaux de vote, la tâche de chaque bureau sectionnaire est terminée ici ; il n'a plus

qu'à donner lecture du procès-verbal et à le clore, comme nous l'expliquerons bientôt, en mentionnant l'heure et le jour de la clôture.

Les procès-verbaux revêtus des signatures des membres du bureau et du secrétaire sont ensuite transmis avec les feuilles d'émargements et de pointage, sous enveloppe close et cachetée, au bureau central de la commune qui en opère le recensement et, s'il y a lieu, les transmet à son tour aux commissions de recensement (directement : él. aux conseils départementaux ; ou par l'intermédiaire du préfet : él. législatives).

Le bureau central, les commissions de recensement sont chargés de collationner, de grouper les résultats proclamés dans chaque section.

Nous avons dit, que ce bureau, cette commission ne doivent pas purement et simplement enregistrer les décisions des bureaux locaux ; qu'ils peuvent examiner les bulletins annexés et modifier l'attribution faite par le bureau sectionnaire des suffrages exprimés dans ces bulletins. La circulaire du 25 juillet 1893 se prononce en sens contraire. Nous ne croyons pas cependant qu'elle doive être suivie. Les membres des bureaux locaux ont le plus souvent une connaissance insuffisante de la jurisprudence du conseil d'Etat en matière électorale, il peut y avoir et il y a souvent divergence de vues sur la validité des bulletins d'un bureau à l'autre, souvent des actes de pression, manifestés par la présence de certains bulletins, ont été exercés dans une section, avec plus de succès que dans une autre, un bureau se trouve par suite amené à valider des bulletins qui sont annulés par un autre. Le bureau central, la commission de recensement doivent garantir les candidats contre des interprétations différentes. Ils doivent

pouvoir réviser l'attribution des bulletins annulés ou contestés, et c'est pourquoi nous conseillons d'annexer aux procès verbaux tous les bulletins certainement nuls ou douteux, alors même que la décision du bureau local à leur égard n'aurait pas soulevé de réclamation. Sans doute l'absence de réclamation postérieure à la décision du bureau décharge le juge, mais elle ne constitue pas une garantie suffisante pour les candidats.

Le décret réglementaire de 1852 (art 32 et 34), n'est pas contraire à notre manière de voir, il ne dit pas que le bureau central ne pourra pas modifier les résultats de la section, ni que la commission de recensement ne pourra donner qu'un avis sur les bulletins annexés; ses termes sont beaucoup plus larges : *le bureau opère le recensement général des votes et en proclame les résultats*. Est-ce que par recensement général des votes il ne faut pas entendre l'examen des bulletins annexés, leur entrée en compte, par suite l'addition ou la défalcation des suffrages auxquelles ils peuvent donner lieu. Il arrive souvent que les bureaux ne prennent aucune décision à l'égard de certains bulletins ; en pareil cas la commission de recensement doit avoir compétence pour statuer sur ces bulletins. Pourquoi en serait-il autrement lorsque le bureau sectionnaire a statué, mais contrairement aux règles tracées par la loi ou la jurisprudence ? Le conseil d'Etat ne paraît pas aussi affirmatif que nous, cependant sa jurisprudence n'est pas faite pour effrayer les esprits timorés. Il confirme les modifications opérées quant à l'attribution des bulletins annexés par la commission de recensement, toutes les fois qu'elles l'ont été conformément à la jurisprudence. Au surplus cette manière de procéder qui est prohibée par la circulaire du 25 juillet 1893 sur les élec-

tions législatives, est recommandée par la circulaire du mois de juillet 1892, relative aux élections départementales. La prohibition de la circulaire de 1893 se comprend d'autant moins que la commission de recensement nommée en matière d'élections à la chambre des députés, est désignée non plus au hasard comme pour les élections de moindre importance, mais par le préfet qui choisit parmi les membres du conseil général trois hommes impartiaux et connaissant la jurisprudence électorale. Cette situation ne se rencontre pas en matière d'élections sénatoriales parce que les scrutateurs ne statuent pas sur les bulletins, ce soin étant exclusivement réservé au bureau présidé par un magistrat.

La commission de recensement ne peut se substituer au juge de l'élection, elle ne peut donc tenir compte de bulletins annulés par le bureau local ou contestés, s'ils ne sont pas annexés au procès-verbal, alors même que ce document mentionnerait qu'ils ont donné lieu à des réclamations formulées même après la décision prise à leur égard par le bureau local ; elle doit tenir cette décision pour bien rendue.

Sur le procès-verbal de recensement général des votes, la commission doit porter le nombre des électeurs inscrits, celui des bulletins trouvés dans les urnes et celui des émargements.

Que décider si les mentions du procès-verbal diffèrent de celles qui figurent sur les feuilles de pointage ou d'émargements ? Quels chiffres la commission doit-elle porter sur son procès-verbal ? Nous n'hésitons pas à reconnaître ici encore à la commission un pouvoir de contrôle qui lui permet de substituer les chiffres exacts portés sur ces documents, aux chiffres erronés mentionnés au procès-

verbal, lorsque, à première vue, ces documents présentent tous les caractères de l'authenticité et d'une bonne tenue et que d'ailleurs aucune observation du procès-verbal n'explique les différences constatées. Elle devra, au contraire, s'en tenir aux mentions de ce dernier si les feuilles de pointage ou d'émargements ne paraissent pas régulièrement arrêtées, si elles ne présentent pas un caractère suffisant d'authenticité, s'il y a lieu de craindre qu'elles n'aient pas été régulièrement dressées.

Nous rappelons que le bureau central et la commission de recensement ne sont pas des juridictions. En conséquence ils ne peuvent statuer sur des questions relatives à la capacité électorale des votants, ou à l'éligibilité des candidats, sauf cependant lorsqu'il y a lieu d'appliquer la loi sur les candidatures multiples (26 novembre 1892, *Rougemontot* ; 5 août 1893, *Solterre*), ou à la régularité des opérations d'une section. Ils peuvent statuer sur la matérialité du scrutin, ils ne peuvent annuler les bulletins en masse, ils ne peuvent annuler les opérations d'une section (*V. supra*).

2) *Du nombre de suffrages nécessaire pour être élu*

Le bureau central, la commission de recensement ayant additionné les suffrages recueillis par les candidats en présence doit rechercher lesquels d'entre eux réunissent les conditions numériques exigées par la loi pour être valablement proclamés.

Pour être élus au premier tour les candidats doivent avoir recueilli un nombre de suffrages au moins égal à la majorité absolue des votants, et, en général, au quart des électeurs inscrits. Lorsque l'élection est faite par le con-

seil municipal, il faut que l'assemblée soit composée d'un certain nombre de membres, il faut, dit-on, *le quorum*. Enfin ces candidats doivent avoir plus de voix que leurs concurrents, c'est-à-dire la majorité relative. Cette dernière condition est seule exigée quand il est procédé à un dernier tour.

a) *Calcul de la majorité.* — Nous ne traiterons ici que de la majorité telle qu'elle peut être calculée par le bureau et non telle qu'elle peut l'être par le juge, renvoyant ce point au titre II.

Cette question se dédouble. Il faut, en effet, la majorité relative quel que soit le tour du scrutin, il faut la majorité absolue lorsqu'il s'agit d'un premier tour (ou même d'un second tour : él. au second degré).

La majorité absolue se calcule sur le nombre des votants. Mais quel est ce nombre ? Est-ce celui qui est accusé par la feuille des émargements ou celui qui l'est par le comptage des bulletins trouvés dans l'urne ? La loi s'est prononcée pour la seconde solution. L'article 30 de la loi du 30 avril 1884, est ainsi conçu : « *Nul n'est élu au premier tour de scrutin s'il n'a réuni : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés....* »

La loi, on se le rappelle, ne considère pas comme suffrages exprimés les bulletins blancs, les bulletins illisibles, ou ceux qui ne désignent pas d'une manière suffisante les candidats, en matière d'élections législatives, les bulletins au nom d'un candidat qui n'a pas satisfait aux prescriptions de la loi sur les candidatures multiples, et lorsqu'il s'agit de la nomination des maires et adjoints les bulletins portant le nom d'un individu qui ne fait pas partie du conseil municipal.

Le bureau de recensement ne peut, en conséquence,

faire entrer ces bulletins en compte, il doit les déduire du nombre total des bulletins déposés dans l'urne. Si le nombre ainsi trouvé est pair, la majorité absolue est égale à la moitié de ce nombre augmentée d'une unité ; s'il est impair elle est égale à la moitié du nombre pair immédiatement supérieur.

Pour être élu au premier tour le candidat doit réunir un nombre de suffrages au moins égal à celui de la majorité absolue ainsi trouvée. Cette condition, peut être remplie par un nombre de candidats supérieur à celui des représentants à élire (1).

Il y a donc lieu de faire entrer en compte un nouvel élément la majorité relative. En disant que la majorité relative suffit au second tour, la loi dit implicitement qu'elle est également nécessaire au premier. Il en résulte que les candidats qui ont recueilli un nombre de suffrages au moins égal à la majorité absolue étant classés d'après le nombre de voix qu'ils ont obtenues et en suivant l'ordre décroissant, les premiers seulement, jusqu'à concurrence du nombre des représentants à élire, peuvent être proclamés.

Lorsque les deux candidats ont exactement le même nombre de voix la préférence est donnée à celui qui est

1. Soit m la majorité absolue des votants v dans une élection où il y a n représentants à élire et c candidats en présence, le nombre des suffrages exprimés est égal à nv , celui des suffrages attribués à l'ensemble des candidats qui ont réuni un nombre de suffrages au moins égal à la majorité absolue m est mx si l'on désigne par x le nombre de ces candidats. Si l'on désigne par S la moyenne des voix obtenues par les candidats qui ont réuni un nombre de suffrages inférieur à la majorité absolue, de sorte que par hypothèse $S < m$, on a une première équation :

$$mx + (c - x) S = nv$$

$$x = \frac{nv - Sc}{m - S}$$

le plus âgé (3 janvier 1885, *Agen*, dél. sén. ; lois des 16 juin 1885, él. lég. art. 5), 5 avril 1884 (art. 30) él. municip., 2 août 1875 (art. 2, Cpr. art. 15, él. sén.) Cette préférence semble n'être prescrite que lors d'un second tour, elle doit cependant être donnée également au premier. Avant 1844, la jurisprudence paraissait fixée en ce sens ; à partir de ce moment elle se prononça en sens contraire (V. notam. O. C. E., 22 février et 3 mai 1844, 7 février 1845, *Paris*, *Souppes*, *Falaise*) ; elle paraît aujourd'hui définitivement établie dans le sens que nous avons indiqué.

On commettrait une grave irrégularité en proclamant tous les candidats qui ont obtenu un nombre de suffrages égal ou supérieur à la majorité absolue des votants (8 mars 1889, *Ste-Catherine*), on en commettrait une qui ne serait pas moins grave si l'on ne proclamait pas tous les candidats qui ont vocation à être nommés. (12 avril 1889, *Cazaux-Frchet*). En effet dans le premier cas le juge serait appelé à invalider tous les candidats nommés en excédent du nombre de représentants à élire, dans le second il annulerait l'ensemble du second tour auquel il aurait fallu nécessairement procéder puisque les nou-

pour que x soit supérieur à n il faut que

$$\frac{nv - Sc}{m - S} > n$$

ou

$$nv - Sc > mn - Sn$$

ou

$$n(v - m) > S(c - n)$$

ou

$$S < \frac{n(v - m)}{c - n}$$

v étant par hypothèse supérieur à m , il faut et il suffit que c soit supérieur à n condition qui sera toujours remplie puisque pour que la question se pose il faut que le nombre des candidats soit supérieur à celui des représentants à élire.

velles opérations auraient, le plus souvent, porté sur un nombre de représentants supérieur à celui qu'il y avait à élire (V. l'arrêt ci-dessus).

La mission du bureau se borne-t-elle à déduire du nombre des votants celui des bulletins nuls ?

Nous avons dit que la régularité de la tenue des feuilles d'émargements était sanctionnée, en général, par la défalcation ou l'addition hypothétiques de suffrages au nombre des votants et à celui des voix recueillies par les candidats en présence, dans la mesure de l'écart qui existe entre le nombre des émargements et celui des bulletins trouvés dans les urnes (déduction de bulletins trouvés en sus des émargements, tant du nombre des suffrages exprimés que du nombre des suffrages recueillis par les candidats les plus favorisés : 6 et 12 mai 1893, *Chambon-de-Tance, St-Maurice d'Echezeaux* ; addition hypothétique aux candidats moins favorisés d'un nombre de suffrages égal à l'excédent des émargements sur le nombre des bulletins trouvés dans l'urne : 19 mai 1893, *Yssingeaux* ; 5 mai 1894, *St-Remy-sur-Durolle*). Le bureau peut-il faire cette opération ?

L'intérêt de la question est important.

S'il le peut il doit comparer les mentions portées sur les feuilles d'émargements à celles des procès-verbaux et donner, en cas de désaccord la préférence aux énonciations des feuilles d'émargements régulièrement dressées.

Il se trouvera parfois amené en conséquence de ces additions et défalcations hypothétiques à proclamer au premier tour un nombre de citoyens inférieur à celui des candidats qui paraissent avoir recueilli assez de suffrages pour être élus ; ce qui pourra rendre nécessaire un second tour auquel, autrement il n'aurait pas été procédé, et, au cas

où le second tour eut été nécessaire, ce qui obligera les électeurs à nommer un nombre de représentants supérieur à celui que sans cela ils auraient été appelés à élire. Dans l'un et l'autre cas, s'il a régulièrement agi, le juge ne pourra pas annuler les opérations du second tour comme ayant porté sur un nombre de représentants supérieur à celui qu'il y avait à élire.

Le bureau pourra donc se trouver amené à ne proclamer aucun candidat à la suite du scrutin alors même qu'il s'agirait d'un second tour, opération qui, au premier abord, semble devoir nécessairement compléter le premier.

Cette solution présente entre autres avantages celui de ne pas investir d'un mandat un candidat que le juge invalidera certainement, qui se sait irrégulièrement élu, qui devrait moralement donner sa démission, qui ne peut avoir aucune autorité au sein de l'assemblée où il siège. Elle permet de le remplacer à bref délai par un candidat régulièrement nommé.

Par contre elle soumet à l'épreuve des deux tours de scrutin le candidat momentanément élu à la majorité relative, elle permet la nomination à la majorité relative d'un candidat momentanément élu à la majorité absolue. Fait-elle en cela, un véritable tort à ce candidat ?

Si l'on se prononce pour la solution contraire, le bureau ne peut procéder à ces additions et retranchements hypothétiques, sinon sa décision peut entraîner l'annulation d'un second tour à raison de l'erreur des électeurs sur le nombre des représentants à élire, et peut être tenue pour non avenue par le candidat qui aurait dû être proclamé et qui vient siéger à l'assemblée, bien plus, qui doit y être convoqué sous peine d'annulation de certaines

délibérations (par exemple de l'élection des maires et adjoints).

La première de ces solutions dont nous avons exposé les avantages pratiques en même temps que l'intérêt, n'est pas contraire à la loi.

Le bureau a pour mission de constater les résultats matériels du scrutin et il doit, à ce titre, constater que le nombre des bulletins trouvés dans l'urne est supérieur ou inférieur à celui des émargements, et déterminer exactement l'excédent de l'un de ces chiffres sur l'autre. Est-ce tout ? Non. Il doit encore faire une opération arithmétique ; il doit, après avoir vérifié les bulletins annexés ou à annexer au procès-verbal, augmenter ou réduire le nombre des suffrages comptés à chaque candidat. Il doit, également, déduire du nombre des suffrages exprimés un nombre égal à celui des bulletins annulés. Pourquoi ne pourrait-il pas modifier le nombre des suffrages recueillis par les candidats, en tenant compte de l'écart qui existe entre le nombre des émargements et celui des bulletins trouvés dans les urnes ? Quelle différence matérielle y-a-t-il entre ces deux séries d'opérations ?

Nous savons bien que la dernière n'est pas expressément prévue par la loi électorale, qui ne parle que de la déduction des bulletins nuls ; mais la loi devait-elle prévoir que le nombre des émargements et celui des bulletins différeraient ? Peut-être dira-t-on que cette différence est la trace d'une irrégularité et qu'il appartient au juge de l'apprécier. Cette conclusion ne nous paraît pas exacte car le bureau est libre d'annuler des bulletins marqués, numérotés, de les déduire du nombre des suffrages exprimés, de ne pas attribuer les suffrages exprimés par des bulletins plurinomiaux remis au cours

d'un scrutin uninominal, de statuer sur des bulletins multiples.

La solution à laquelle nous donnons la préférence est celle qui a été défendue par M. Charles Dupuy, président du conseil à la Chambre des députés à l'occasion de l'élection de M. Grébauval au conseil municipal de Paris le 16 mai 1893. On la trouve recommandée par la circulaire précitée de juillet 1892 sur les conseils généraux. La solution contraire est adoptée par la presque totalité des bureaux de recensement.

Il peut arriver qu'au cours du dépouillement par suite de fraudes ou d'erreurs dans la lecture, il soit attribué aux candidats un nombre de voix supérieur à celui des suffrages qui peuvent être exprimés. Par exemple 400 électeurs ont voté pour la nomination de 10 candidats ; il a été trouvé 400 bulletins, il n'a donc pu être exprimé que 400×10 , soit 4.000 suffrages ; cependant par suite de la lecture sur quelques bulletins de plus de noms qu'il n'y avait de représentants à élire, ou du double pointage de suffrages attribués, à certains candidats, il a été attribué 4.100 suffrages. Le bureau peut-il tenir compte de cette erreur ? En pareil cas le juge de l'élection retranche du nombre des suffrages recueillis par les candidats les plus favorisés un nombre égal à l'excédent des suffrages exprimés (4 mars 1892, *La Brugnière* ; 24 juin 1893, *Villeneuve-lès-Avignon*). Le bureau peut-il faire cette opération ? Les raisons de décider pour ou contre sont les mêmes que dans l'hypothèse précédente, nous déciderons donc dans le même sens.

Lorsqu'il est trouvé un nombre de bulletins supérieur à celui des émargements et que le nombre des suffrages attribués est supérieur au nombre des suffrages qui pou-

vaient l'être légalement, il y a lieu de procéder cumulativement au retranchement des bulletins trouvés en sus des émargements et des voix attribuées en sus de celles qui pouvaient l'être. (V. titre II) (10 février 1894, *Saint-Porquier*. 21 mars 1896, *Cⁿ d'Outarville*).

Le bureau qui a procédé à ces additions ou déductions ne doit proclamer, s'il s'agit d'un premier tour, que les candidats qui conservent un nombre de suffrages au moins égal à la majorité absolue et la majorité relative à l'égard de leurs concurrents. Ceux qui demandent à être proclamés doivent subir les déductions hypothétiques mais ne bénéficient pas des additions de même nature. Sur ce point il y a lieu d'appliquer ce qui sera exposé au titre II, sur la manière dont le juge doit calculer la majorité.

Bien que le bureau ne soit pas juge des fraudes ou irrégularités graves commises au cours de la réception ou du dépouillement des bulletins, cependant, lorsque les résultats d'une section ne lui sont pas encore connus, ou n'ont pas été recueillis et que les documents de l'élection sont perdus ou égarés, ou que les électeurs de cette section se sont abstenus en masse, il peut proclamer élus les candidats qui ont obtenu le plus de suffrages, s'ils conservent la majorité absolue et la majorité relative lorsqu'on fait attribution hypothétique à leurs concurrents des suffrages qui auraient pu être exprimés dans cette section au cas où tous les électeurs inscrits et capables de prendre utilement part au scrutin, auraient effectivement voté. Cette solution qui était adoptée dès avant 1852, paraît devoir être maintenue (Cir. 15 juillet 1833, sur les conseils départementaux).

Jamais, en cas d'élections simultanées, le bureau ne

du nombre des électeurs inscrits si ce nombre est un multiple de quatre, et, dans le cas contraire, au quart du multiple de quatre immédiatement supérieur.

c). *Du quorum.* — D'autres fois la loi exige que l'assemblée des électeurs comprenne un certain nombre de membres. Ce nombre c'est le *quorum*. Il peut être nécessaire aussi bien au second tour qu'au premier, il peut ne pas l'être aussi bien au premier tour qu'au second. Cette situation se rencontre en matière d'élections des maires et adjoints (loi du 5 avril 1884, art. 77) et des délégués sénatoriaux (loi du 2 août 1875, art. 2 et loi de 1884, art. 51 comb.) (1).

Nous avons eu occasion de le dire, les réunions des conseils municipaux dans lesquelles il est procédé à des élections constituent des séances au même titre que celles dans lesquelles il doit être délibéré sur des questions d'intérêt local. L'article 77 emploie le mot *séance* et déclare applicable l'article 48 qui règle les formes et délais de la convocation des conseillers municipaux. Il convient dès lors d'appliquer l'article 50 aux termes duquel le conseil municipal ne peut délibérer que si la majorité de ses membres en exercice assistent à la séance, au moins lorsqu'il s'agit des deux premières convocations. D'ailleurs, si l'on en doutait, l'article 51 leverait tous les doutes, car il déclare expressément que *il est voté au scrutin secret* (2) *toutes les fois... qu'il s'agit de procéder à une nomination ou présentation. Dans ces derniers cas, après deux tours de scrutin secret, si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a*

1. L'article 45 de la loi du 22 juin 1833 exigeait la présence, c'est-à-dire le vote, du tiers plus un des électeurs inscrits.

2. Il en résulte, que la voix du président ne peut être prépondérante.

lieu à la majorité relative ; à égalité de voix l'élection est acquise au plus âgé.

Retenons tout d'abord que ces règles s'appliquent aussi bien à l'élection des délégués sénatoriaux qu'à celle des maires et adjoints ; que dans ces cas, il peut y avoir lieu de procéder à trois tours de scrutin ; que les deux premiers tours sont régis par les mêmes règles, et que, à la première et à la seconde convocation, la majorité des conseillers en exercice doit assister à la *séance*, condition qui n'est plus nécessaire lorsque la réunion est tenue après une troisième convocation.

Par conseillers en exercice, il faut entendre tous et seulement, les conseillers proclamés, alors même que leur élection aurait été attaquée, tant que leur invalidation n'est pas devenue définitive ou ceux qui auraient dû l'être (nous établirons ce point en traitant de la proclamation des candidats), qui ne sont pas décédés, qui ont opté expressément ou d'office pour la commune (art. 35), (1) qui n'ont pas été définitivement déclarés démissionnaires d'office (art. 36), dont la démission volontaire n'a pas été acceptée ou n'est pas réputée acceptée par l'expiration du délai d'un mois à partir de l'envoi de la démission au préfet par lettre chargée (24 juillet 1885, *Bretenoux*). Si la démission ou l'invalidation est celle d'un maire ou d'un adjoint en cette seule qualité, démission volontaire porte à la fois sur le mandat de conseiller municipal et sur celui de maire ou d'adjoint et si le préfet accepte seule-

1. Par contre on ne doit pas considérer comme faisant partie des conseillers en exercice le conseiller élu dans deux communes et qui n'a pas encore opté, même tacitement, parce que, en pareil cas, son option, ne pourrait être que tacite, et ne résulterait que de son vote, fait postérieur à l'ouverture de la séance (1^{er} mai 1885, *Yérandes*).

ment celle qui est relative à ce dernier mandat, l'intéressé demeure conseiller municipal tant que son invalidation ou sa démission en cette seule qualité n'est pas devenue définitive (26 juillet 1889, *Champigny*).

Tous ces conseillers ont le droit de siéger à l'assemblée.

On ne doit pas confondre le nombre des membres en exercice avec l'effectif du conseil qui est souvent plus élevé.

Chaque élection peut comprendre trois tours ; qui ne sont que la suite d'une même opération : l'élection à telle ou telle fonction, et qui ne constituent à eux trois, qu'une seule séance. Il suffit que le conseil municipal ait été en nombre lors de l'ouverture du premier scrutin, pour que les trois tours soient réguliers et que les candidats proclamés soient valablement élus, de ce chef, s'ils ont obtenu la majorité absolue au deux premiers tours et la majorité relative au troisième. Il n'importe que le nombre des conseillers qui assistent au vote soit inférieur à la majorité des membres en exercice (7 novembre 1884, *Chamondon* ; 30 juillet 1886, *Rilhac-Lastours* ; 18 janvier, 2 février, 25 mai, 8 juin 1889, *Valhuon*, *Bourg-Saint-Christophe*, *Massillargues*, *Saint-Germain-près-Herment*).

Il arrive parfois que la personne choisie par le conseil refuse immédiatement le mandat dont on désire l'investir. On ne peut proclamer en son lieu et place, le plus favorisé de ses concurrents, il faut procéder à de nouvelles opérations. Celles-ci peuvent avoir lieu immédiatement ; comme les précédentes elles sont susceptibles de comprendre trois tours de scrutin. De plus elles font l'objet d'une nouvelle séance, distincte de la précédente, et, par conséquent, soumise aux mêmes règles qu'elle (12 avril et 6 juillet 1889, *Benassay*, *Marcamps* ;

10 juillet 1893, *Brahic*). Si donc les conseillers se sont réunis à la suite d'une première ou d'une seconde convocation, la majorité des membres en exercice doit assister au début de la nouvelle séance, alors que la plupart d'entre eux avaient pu sans nuire à la validité du vote s'absenter au cours de la séance précédente.

A fortiori en est-il de même si, après avoir procédé à l'élection du maire, on procède à celle d'un adjoint, (27 février et 4 mars 1893, *Montégut. Runast*), ou après l'élection de délégués sénatoriaux à celle de suppléants. Chaque élection est l'objet d'une séance distincte et toutes les séances qui ont lieu, serait-ce au cours de la même réunion, doivent satisfaire aux mêmes obligations (3 et 9 mai 1890, *Beauchêne, Vors*). Si donc le *quorum* est nécessaire à l'ouverture de la première il ne l'est pas moins à l'ouverture de celles qui suivent.

La jurisprudence sanctionne cette prescription avec la dernière rigueur. (V. les arrêts ci-dessus).

Il convient donc de se demander à quel moment s'ouvre exactement la séance. Les élections des délégués sénatoriaux ne doivent être accompagnées d'aucun débat. prohibition qui n'existe pas en matière d'élection de maires ou d'adjoints. Il en résulte que la séance, s'ouvre au moment où le président de l'assemblée rappelle le motif de la réunion et déclare le scrutin ouvert. Au contraire s'il s'agit de nommer un maire ou un adjoint elle peut s'ouvrir un temps appréciable avant le scrutin. Si donc en ce dernier cas une discussion précède le vote, notamment sur la position des candidatures, il suffira que la majorité des conseillers en exercice assiste à la réunion, non pas à l'ouverture du scrutin, mais au début de la discussion. Cette manière de voir a été

consacrée par un arrêt du conseil d'Etat en date du 22 avril 1893, (*Polminhac*). En l'espèce les membres du conseil s'étaient retirés avant le scrutin, motif pris de ce qu'un des conseillers aurait été frauduleusement proclamé.

Cet arrêt est encore intéressant en ce qu'il décide que la séance dans laquelle il est procédé à l'élection du maire commence au moment où le doyen d'âge prend la présidence. Si donc avant que le doyen d'âge ait pris la présidence, les conseillers présents se retirent dans une mesure telle que le nombre de ceux qui demeurent soit inférieur à la majorité des conseillers en exercice, il ne peut être valablement procédé à l'élection du maire (6 mars, 1^{er} mai 1885, *Biguglia*, *Yérandes* ; 9 mars 1889, *Macornay*). Aussi le même arrêt, (*Polminhac*) nous semble-t-il avoir fait une inexacte appréciation des principes en validant l'élection de l'adjoint à laquelle il avait été procédé immédiatement après la nomination du maire invalidé pour défaut de *quorum*. Lors de « l'ouverture de la séance » (pour employer les termes de l'arrêt du 10 juillet 1893, *Brahic*), spéciale à l'élection de l'adjoint, la moitié seulement des membres en exercice était présente. Cette décision, contraire à celle qui a été rendue dans des circonstances identiques le 4 mars 1893 (él. de *Runast*), peut être rapprochée d'un arrêt en date du 5 juillet 1876 (*Cabrière*), sur lequel le ministre de l'Intérieur s'est fondé pour décider que l'élection des délégués sénatoriaux et de leurs suppléants est valable dès l'instant que les conseillers sont en nombre à l'ouverture de la première séance (Cir. 10 octobre 1878, 26 octobre 1881).

Il ne faut pas confondre cette majorité absolue des membres en exercice, indispensable pour la validité de

la séance, et par suite pour la validité de l'élection (10 mars et 3 juin 1893, *Asco, St-Christophe-d'Allier*), avec la majorité absolue des suffrages exprimés nécessaire pour que les candidats soient élus à l'un des deux premiers tours, (23 janvier 1885 *Ordonnac* ; 21 décembre 1888, *Vailly*) à une séance quelconque, et quelle que soit la convocation (26 novembre 1892, *Davignat* : en l'espèce, 12 membres étaient en exercice, ils étaient tous présents, il y eut six bulletins blancs, et six bulletins valables ; le maire fut élu par quatre voix contre deux données à son concurrent). Il n'est donc pas nécessaire que les candidats recueillent un nombre de voix égal à la majorité absolue des membres présents à la séance, une partie de ces conseillers pouvant s'abstenir ou déposer des bulletins blancs qui se déduiront du nombre des suffrages exprimés.

Nous insisterons d'autre part sur cette circonstance que le *quorum* est nécessaire au début de la séance alors même que le candidat proclamé ne l'aurait été qu'à la suite d'un troisième tour c'est-à-dire à la majorité relative et peut-être seulement au bénéfice de l'âge, si la séance est tenue en vertu d'une première ou deuxième convocation, et qu'il cesse de l'être même si le candidat est proclamé à l'issue d'un premier tour, si la réunion est tenue à la suite d'une troisième convocation (16 juillet 1886, *Cauterets* ; 3 juin 1893, *Saint Christophe-d'Allier*).

Il faut toutefois remarquer qu'une convocation que l'on croit être une troisième convocation, peut à raison des circonstances être une première et que par suite le *quorum* est nécessaire. C'est ce qui se produirait, par exemple, si après deux convocations régulières, restées infructueuses, il n'était pas procédé à la troisième dans

les délais de la loi (trois jours francs arg. art. 50 de la loi de 1884), ou si, lors de la seconde convocation, les conseillers étant en nombre pour délibérer, le président avait refusé d'ouvrir la séance ; la nouvelle convocation serait, en réalité, une première convocation, (3 juin 1893, *Saint Christophe-d'Allier*).

Il y a lieu de généraliser la règle consacrée en matière d'élections de délégués sénatoriaux à savoir, qu'un conseiller municipal a le droit de voter à un tour quelconque de scrutin bien qu'il n'ait pas été présent à l'ouverture de la séance (26 novembre 1892, *Berche*).

3) *De la proclamation des résultats de l'élection, notamment de la proclamation des candidats élus.*

Le bureau de recensement a ainsi sous les yeux tous les éléments matériels de l'élection. Il proclame les candidats qui remplissent les conditions numériques exigées par la loi jusqu'à concurrence du nombre des représentants à élire.

Il est tenu de faire cette proclamation (4 janvier 1889, *Reillan* ; 21 décembre 1888, *Saint-Roman-de-Colbert* ; 7 août 1890, *Mandacon* : dans ces deux espèces le nombre des candidats qui avaient obtenu un chiffre de voix supérieur à la majorité absolue était plus élevé que celui des représentants à élire et le bureau croyant à une erreur avait refusé d'en proclamer aucun).

Le bureau n'étant pas juge de l'éligibilité ne peut refuser de proclamer un candidat de la liste des élus soit parce qu'il serait frappé d'incapacité (21 décembre 1888 *Berneuil-sur-Aisne* ; 29 juin 1889 *Fretin*) ; ou d'inéligibilité (6 mars 1885 *Monteil* ; 13 avril 1889, *La Vallière*) ; soit parce qu'il serait déjà membre d'un autre conseil, d'une

autre assemblée ; soit parce qu'un de ses parents ou alliés, au degré prohibé, aurait été proclamé avant lui.

Il doit même proclamer le citoyen qui déclare sur le champ ne pas accepter le mandat qui lui est conféré (30 mars 1889, *Tomino*), ce qui s'oppose à la proclamation en son lieu et place de l'un des candidats non élus qui viennent après lui (27 février 1885, *Féron*). Lorsque le nombre des électeurs est restreint il peut être immédiatement procédé à un nouveau scrutin pour remplacer l'élu qui refuse le mandat. Nous en avons vu une application au cas où l'élection a lieu au sein du conseil municipal. Il en serait de même en matière d'élections sénatoriales, si l'heure et le nombre des votants le permettaient ; il en était de même, autrefois en matière d'élections de conseillers municipaux. Ce qui fait que dans ce dernier cas on maintient la proclamation de l'élu, qui déclare sur le champ ne pas accepter le mandat de conseiller municipal, c'est l'impossibilité matérielle que l'on rencontre le plus souvent de procéder sur le champ à un nouveau scrutin, c'est aussi cette circonstance que, cette nouvelle élection est susceptible de deux tours et que l'élu qui démissionne ainsi a peut-être été proclamé à la majorité relative. Quoi qu'il en soit, cette manière de procéder ne paraît plus régulière, depuis la loi du 5 avril 1884.

Est-il possible de revenir sur une proclamation faite. Il ne s'agit pas de revenir sur les premiers résultats du dépouillement, mais sur la déclaration officielle du bureau portant que les résultats numériques du scrutin définitivement arrêtés sont tels ou tels ? Jusque là, en effet, le bureau peut dire que le dépouillement n'est pas terminé (1^{er} mai 1885, *Matemale*). Nous répondrons par une

distinction. Oui s'il n'y a pas droit acquis à des tiers, non dans le cas contraire. En conséquence le bureau ne peut pas revenir sur la déclaration qu'il a faite que tel candidat, nominativement désigné, est élu, son erreur fût elle évidente (12 avril 1889, *Cauterets*). Au contraire il peut déclarer élu un candidat qu'il aurait omis de proclamer et par voie de conséquence, lui-même ou l'administration, peuvent réduire dans la mesure nécessaire, le nombre des candidats à élire au second tour de scrutin. D'une part, en effet, tout citoyen proclamé est en général réputé valablement élu tant que le juge de l'élection n'en a pas décidé autrement, les lois des 15-27 mai 1791 et du 5 avril 1884, (art. 40 § 7), sont formelles, et d'un autre côté, ainsi que nous allons le voir, tout candidat doit être tenu pour élu s'il devait être proclamé alors d'ailleurs que personne ne l'a été en son lieu et place.

La proclamation, dit M. Laferrière (*loc. cit.* II, p. 318) est la *constatation officielle des résultats du vote*. Cette constatation officielle résulte pleinement des mentions portées sur le procès-verbal que nous supposons régulièrement établi. Ce qui fait l'élection dit autre part le même auteur, *c'est la majorité* ; eh bien, cette majorité est accusée par le procès-verbal. Qu'on jette les yeux sur ce document et l'on constatera que tels et tels candidats remplissent les conditions numériques exigées pour être élus ; les électeurs, les bureaux de la mairie, de la préfecture, du ministère de l'Intérieur, de l'assemblée législative peuvent ainsi constater que ces candidats sont élus. On ne saurait reconnaître à un bureau le droit d'écarter les élus de l'assemblée où le choix des électeurs les appelle à siéger, en refusant de les proclamer.

Indiquons quelques conséquences de cette observation.

Nous en avons déjà rencontré une, la faculté d'opérer tardivement une proclamation, et par voie de conséquence de réduire le nombre des candidats à élire à un second tour. Il faut y ajouter l'obligation d'appeler à siéger à l'assemblée le candidat élu et non proclamé, alors même que le recensement général des votes n'aurait pas été opéré. En effet chaque procès-verbal constate authentiquement le nombre des voix recueillies par chacun des candidats, et il suffit d'une addition que les électeurs et l'administration peuvent faire, dont les résultats ne peuvent différer selon qu'elle est effectuée par l'une ou l'autre personne, pour constater que ce candidat aurait dû être proclamé (22 avril 1893, *Polminhac*; él. de *M. Pierre Atype*, député de l'Inde française, lors du dernier renouvellement de la Chambre des députés.)¹

Le défaut de proclamation ne peut entraîner l'annulations des opérations (17 août 1884, *Salice*; 8 janvier 1887, *Valenselles*), alors même que le scrutin n'aurait pas été dépouillé par le bureau, car le recensement qu'effectuera le juge fera connaître les noms des candidats qui auraient dû être proclamés (8 mars 1878, *Porto*; 24 décembre 1880, *Campile*).

4) *Particularités relatives au second tour.*

Il arrive souvent que le nombre des candidats remplissant l'ensemble des conditions numériques nécessaires pour être élus est inférieur à celui des représentants à élire. Dans ce cas, le bureau, après avoir proclamé tous les candidats qui remplissent ces conditions, fait connaître qu'il y a lieu de procéder à un nouveau tour de scrutin. Ce

nouveau scrutin a lieu, selon les cas, soit immédiatement : élections au second degré ; et, avant la loi 5 avril 1884 élections des conseillers municipaux dans les communes comptant un petit nombre d'électeurs ; soit le dimanche suivant : élections municipales (loi du 5 avril 1884, art. 30), ou départementales (loi du 10 août 1871, art. 12). soit le second dimanche qui suit la proclamation des résultats : élections à la Chambre des députés (déc. rég. 1852, art. 36 ; lois des 30 novembre 1875, art. 4, et 15 mars 1849, art. 65). A ce dernier tour la majorité absolue n'est plus nécessaire, il n'est plus question du quart des inscrits, le *quorum* peut être encore requis (1), enfin à égalité de voix la préférence est donnée au plus âgé.

Sous l'empire de la législation antérieure (les électeurs ne pouvaient porter leurs voix au dernier tour de scrutin que sur l'un des deux candidats en présence qui avaient recueilli le plus de suffrages au précédent scrutin ; il y avait ballottage entre ces deux candidats. Cette entrave au libre choix des électeurs a été supprimée par le législateur contemporain (loi du 5 avril 1884, art. 76. La loi du 2 août 1875 garde le silence sur ce point). L'électeur peut donc porter son choix non seulement sur l'un quelconque des candidats du premier tour, mais encore sur un candidat qui n'a pas affronté cette épreuve.

Le second tour est le complément du premier ; dans une certaine mesure on peut dire que ces deux opérations n'en font qu'une qui a pour but la nomination de la représentation de la circonscription ; il doit donc suivre de très près le premier. Si pour une raison quelconque il s'en trouve séparé par un laps de temps plus long que

1. En ce sens qu'il a pu être nécessaire au premier tour.

celui que prescrit la loi, par exemple parce que les résultats du premier tour ont été déferés au juge de l'élection, le lien qui l'unissait à celui-ci se trouve rompu et les nouvelles opérations comportent un premier et au besoin un second tour ; les candidats ne peuvent dès le premier tour, être proclamés à la majorité relative seulement (1^{er} janvier 1888, *Recoubeau*).

Il doit être procédé à un second tour alors même qu'aucun candidat n'aurait été proclamé au premier. Faut-il en conclure qu'il doit en être ainsi alors même que les électeurs se seraient abstenus en masse au premier tour, de sorte qu'aucun électeur n'aurait voté, que le bureau n'aurait pas même été constitué ? L'intérêt de cette question est de savoir si au cas où un scrutin aurait lieu huit jours après, en supposant des élections municipales, les candidats seraient élus à la majorité absolue ou seulement à la majorité relative. Un second tour n'en peut compléter un autre qu'autant que celui-ci a eu un instant d'existence. Pour qu'il soit possible de supposer un second tour, il faut au moins que le bureau ait été constitué, autrement il n'y a eu aucune opération.

Les anciennes instructions allaient plus loin encore. Nous lisons dans une circulaire du 9 mai 1843 : *Si le premier scrutin est annulé par le bureau avant d'avoir été dépouillé, le scrutin qui le suit est un premier scrutin où la majorité absolue est nécessaire* (O. C. E. 15 juin 1841, *Autin*). Nous avons refusé au bureau un pareil pouvoir d'annulation, cependant il arrive parfois qu'il se l'attribue. On voit aussi un bureau détruire tous les bulletins, ou les abandonner. Faut-il appliquer la jurisprudence qui découle de l'ordonnance citée de 1844 ? Nous ne le croyons pas ; il y a eu des opérations, les résultats n'en sont pas

connus, mais il y a lieu de supposer qu'ils ont été présu-
més contraires aux intérêts politiques des auteurs de la
manœuvre sur laquelle repose l'hypothèse, il est de toute
justice que leurs adversaires se retrouvent tout au moins
avec la situation qu'ils avaient au jour du premier tour.
Ils avaient peut-être la majorité absolue, on est fondé à
penser qu'ils avaient la majorité relative ; la fraude doit
retomber sur ses auteurs.

La décision du bureau, relative au nombre des can-
didats à élire au second tour, lie-t-elle l'administration ?

Il faut distinguer, si le bureau a proclamé au premier
tour, quoique à tort, un nombre de candidats égal au nom-
bre de représentants à nommer ou tout au moins plus de
candidats qu'il n'y en avait remplissant les conditions nu-
mériques exigées par la loi, il n'y a qu'à protester (17
mai 1889, *Loubaux*), tout comme si le bureau avait déclaré
élus les adversaires des candidats qu'il aurait dû pro-
clamer : *potior est causa possidentis*. Mais si le bureau
ayant fait connaître qu'il sera procédé à un second tour,
on s'aperçoit qu'il aurait dû proclamer un ou plusieurs
candidats de plus qu'il ne l'a fait au premier tour, l'ad-
ministration doit tenir ces candidats comme élus et ré-
duire, en conséquence, le nombre de représentants à nom-
mer. En agissant autrement, on risquerait de voir annu-
ler l'ensemble des opérations du second tour qui auraient
porté sur plus de représentants qu'il n'y en avait à
élire.

Les décisions du bureau quant à l'annulation ou à l'at-
tribution définitive des bulletins contestés, aux calculs de
la majorité, à la proclamation des candidats élus ou à la
nécessité de procéder à un second tour de scrutin sont,
au fur et à mesure, mentionnées au procès-verbal du bu-

reau qui a dirigé les opérations si la circonscription n'est pas divisée en sections de vote, ou au procès-verbal du bureau de recensement dans le cas contraire.

5) *Des observations et réclamations à insérer au procès-verbal.*

De même que les bureaux locaux ont dû insérer au procès-verbal qu'ils ont dressé, les réclamations et observations auxquelles les opérations qu'ils ont dirigées et surveillées ont donné lieu, de même le bureau central, la commission de recensement, doit inscrire les nouvelles réclamations et observations qui lui sont présentées.

L'insertion des réclamations ne peut être refusée (26 décembre 1884, *Ricon* ; 9 février 1889, *Saint-Georges-de-Luzence*). Il en est qui ont pour but de faire observer qu'un incident s'est produit ; si elles ne sont pas insérées au procès-verbal, le fait qu'elles visaient sera tenu pour ne pas s'être produit s'il est irrégulier, et la formalité dont on demandait l'exécution sera tenue pour régulièrement accomplie.

Il est à la vérité d'autres réclamations qui peuvent être utilement présentées postérieurement à la clôture du procès-verbal et pour celles-là, on conçoit que le refus d'insertion ne fasse qu'obliger le requérant à adresser une protestation au juge de l'élection ; mais il peut arriver que le réclamant ne renouvelle pas sa réclamation dans la pensée que le bureau l'a définitivement insérée comme la loi l'y invitait.

De plus le bureau n'est pas compétent pour distinguer entre les réclamations et faire un choix entre celles qu'il doit mentionner et celles qu'il peut se dispenser d'insérer, l'électeur pouvant les renouveler utilement. Dans

l'un et l'autre cas le bureau doit donc inscrire ou joindre au procès-verbal les réclamations qui lui sont présentées, sauf à les accompagner de telles observations qu'il jugera utiles.

S'il ne se conformait pas à cette règle le juge, qui, sans doute ne serait pas tenu pour cela seul d'annuler les opérations, pourrait tenir les réclamations comme insérées au procès-verbal et en déduire les conséquences qu'elles comportent au point de vue de la validité du scrutin. Cependant comme le juge ne peut être saisi d'office que des questions d'ordre public, nous invitons les électeurs à ne pas se contenter de demander l'insertion de leur réclamation au procès-verbal, et à la renouveler sous forme de protestation (9 janvier 1885, *Soulaines*).

Mention doit être faite, au procès-verbal, du nombre des suffrages attribués à chacun des candidats, élus ou non.

Le secrétaire lit le procès-verbal, mention de cette lecture et de l'heure est faite sur ce document qui est ensuite signé par tous les membres du bureau et le secrétaire. Il n'est pas nécessaire que les réclamations et les observations qui y sont insérées soient signées par leurs auteurs s'ils sont nominativement désignés. A ce moment les opérations électorales sont terminées.

6) *De la rédaction du procès-verbal.*

Nous avons, chemin faisant, indiqué comment il était procédé à la rédaction des procès-verbaux. Nous avons fait observer que ces documents doivent être ouverts dès que le bureau est constitué, que toutes leurs mentions

doivent y être inscrites au fur et à mesure que se produisent les événements qu'elles relatent.

Ils sont rédigés en double exemplaire dont chacun est un original, qui doit être signé et paraphé par tous les membres du bureau et le secrétaire. L'un est destiné aux archives de la commune ou de la préfecture où les opérations ont eu lieu l'autre est remis aux bureaux administratifs pour être transmis au juge de l'élection lorsqu'il y a lieu. Une copie ou un extrait est affiché.

Aucune modification ne doit être apportée à un procès-verbal local par le bureau central ou la commission de recensement, ce qui, entre autres conséquences, entraîne l'obligation d'y laisser annexés les bulletins et les réclamations sur feuilles volantes qui s'y trouvaient joints. L'inobservation de cette prescription n'entraînerait point, cependant, l'annulation des opérations si elle n'avait pas eu pour effet de favoriser une fraude, par exemple, si la destruction des bulletins avait été opérée en présence et du consentement des délégués des bureaux locaux, ou même des partisans des deux listes concurrentes (17 février 1894, *Nîmes*).

Aucun grattage, aucune surcharge ne doivent être opérés, les erreurs doivent être rectifiées à l'aide de renvois paraphés par les membres du bureau. L'inobservation de cette précaution peut être considérée comme ayant favorisé une fraude ou tout au moins des erreurs graves, et par suite entraîner l'annulation de l'ensemble des opérations de la section (20 février 1885, *Arte*. Ch. des dép. Séance du 18 janvier 1890, *él. de M. Calvihac*).

Le procès-verbal doit être rédigé par le secrétaire (art. 29 de loi du 5 avril 1884). En cas d'absence du secrétaire il pourrait l'être *pro parte*, par l'assesseur qui le rem-

place. Celui-ci, en effet, ne remplace pas le secrétaire pour la tenue des feuilles d'émargements seulement, mais pour l'ensemble de ses fonctions. On ne concevrait pas qu'un électeur qui demande l'insertion au procès-verbal d'une réclamation à raison d'un incident qui s'est produit en l'absence du secrétaire, dût attendre le retour de celui-ci. En outre, si, en la présence du secrétaire, la plume était tenue par l'un des membres du bureau, cette irrégularité ne serait pas de nature à entraîner l'annulation des opérations si elle n'avait pas eu pour effet de favoriser la fraude (28 décembre 1888, *Saint-Papoul* : procès-verbal rédigé par le président; 3 mars 1893, *Planches-en-Montagne* : mentions écrites par un assesseur et procès-verbal non signé par le secrétaire). Au surplus une pareille irrégularité serait couverte si les membres du bureau et le secrétaire avaient signé le procès-verbal sans observations. Le conseil d'Etat est allé plus loin encore, en validant des opérations contre lesquelles on alléguait que le procès-verbal avait été rédigé par une personne étrangère au bureau (25 mai 1889, *Chevannes*). Cette rédaction peut donc être confiée à une personne quelconque si l'immixtion de cette personne n'a pas eu pour but ou pour effet de favoriser une fraude. Elle doit avoir lieu, autant que possible, en la présence et sous la surveillance des électeurs (21 novembre 1884, *Nègrepelisse*).

Aucune formule sacramentelle n'est d'ailleurs exigée. Il suffit de mentionner par ordre chronologique les événements qui se sont accomplis au cours du scrutin et les résultats matériels des opérations (8 mars 1889, *La-Motte-d'Aveillans*). En pratique on fait usage d'imprimés où sont ménagés des blancs que le secrétaire n'a qu'à remplir pour

la plupart à la fin des opérations, de sorte que les omissions sont extrêmement rares.

Le juge peut combler les lacunes ou rectifier les erreurs du procès-verbal en se reportant aux documents de l'élection : feuilles de pointage, feuilles d'émargements ; au moyen des mentions du procès-verbal lui-même (25 mars 1893, *Cⁿ de Montsauche*), ou d'un procès-verbal supplémentaire (27 mars 1885, *St-Martin-de-Valomas*). Les erreurs et omissions ne sont de nature à entraîner l'annulation des opérations que si le juge ne peut les corriger, les réparer et que si, par leur nature et leur importance, il est amené à penser qu'elles ont pu favoriser des fraudes dont il lui est impossible de limiter la portée (8 février 1889, *San-Lorenzo* : erreurs).

Le procès-verbal qui n'aura pas été rédigé au fur et à mesure au cours des opérations, devra cependant être tenu pour régulièrement établi s'il l'a été aussitôt après la proclamation des résultats de l'élection (23 janvier 1885, *St-Basile-de-Meyssac*). En pareille matière le conseil d'Etat se montre peu rigoureux. Il estime que la rédaction du procès-verbal est une formalité qui n'a pu avoir d'influence sur la réception et le dépouillement des bulletins et qu'elle peut avoir lieu après l'écoulement d'un certain laps de temps, même le lendemain de l'élection, si ce retard est d'ailleurs suffisamment motivé (23 janvier 1885, *St-Basile-de-Meyssac* ; motif pris de l'heure tardive de la proclamation ; 23 février 1889, *Lorques* : retard provoqué par des troubles). Il faut, toutefois, que le retard n'ait pas eu pour but ou pour effet de soustraire cette rédaction à la surveillance des électeurs ou de favoriser l'insertion de mentions fausses ou incomplètes (validation : 22 février et 2 août 1889, *Lodève, Ajaccio* ;

25 novembre 1892, *Thiers* ; invalidation : 2 mars, 7 juin 1889, *Caldarello*, *Ruffiac*).

Les membres du bureau peuvent donc, *a fortiori*, mais à la même condition, compléter le procès-verbal, postérieurement à sa clôture par des observations (20 février 1893, *St-Remy* : observations insérées en réponse à une réclamation inscrite en temps utile au procès-verbal), ou des réclamations (24 mars 1893, *Malbrans* : mention écrite par le président deux jours après le scrutin afin d'éclairer le sens d'une observation insérée en temps utile par le bureau et qui constituait une véritable protestation tendant à l'invalidation du candidat élu qui ne pouvait supporter la déduction des suffrages trouvés en sus des émargements sans perdre la majorité relative à l'égard de son concurrent).

Les mentions du procès-verbal peuvent être complétées ou rectifiées, même pour la première fois, devant le juge par des déclarations signées de l'unanimité des membres du bureau (20 février 1885, *Salles* ; 4 janvier 1889, *Menzac* ; 13 janvier 1893, *Lizoi*). Si l'on retient que l'unanimité est nécessaire on en conclura qu'il est au moins prudent de mentionner les événements et les réclamations au fur et à mesure qu'ils se produisent, puisqu'il peut arriver qu'ils s'accomplissent en présence de deux ou trois membres du bureau seulement et qu'ils ne puissent être attestés en conséquence par les autres membres.

Le procès-verbal doit être signé par tous les membres du bureau après, et aussitôt après, sa clôture. Cependant il est souvent signé en blanc, ou après l'écoulement d'un certain laps de temps à partir du moment où il a été rédigé. Il arrive même que des membres du bureau

refusent de le signer. Ce sont là des irrégularités postérieures aux opérations et qui ne peuvent avoir d'influence sur elles, dont, par conséquent, le juge n'aura pas à tenir compte s'il n'est pas allégué qu'elles ont eu pour but et pour effet de favoriser la fraude (validation : 10 mai 1889, *Digne* ; 13 janvier 1893, *Lizoi* : signature en blanc ; 25 mai 1889, *Châteauneuf-sur-Sarthe* : signature tardive ; 18 décembre 1885, *Vignerons* : défaut de signature d'un assesseur ; 23 février 1889, *Lorgues* : *idem* l'assesseur avait motivé son refus de signer ; 3 mars 1893, *Planches-en-Montagne* : défaut de signature du secrétaire ; 29 juin 1889, *Lozay* : signatures du président et d'un assesseur seulement ; 29 juin 1889, *Cargiac* : signature des quatre assesseurs seulement ; 24 mai 1889, *St-Pierre-de-Bosguérard* : signatures des quatre assesseurs et d'un tiers étranger au bureau ; — invalidation, 8 février 1889, *San-Lorenzo*).

Le procès-verbal revêt tous les caractères de l'authenticité lorsqu'il a été dressé régulièrement, c'est-à-dire par le secrétaire sous le contrôle des électeurs et du bureau régulièrement nommé, et qu'il a été revêtu des signatures de tous les membres du bureau.

Dans ces conditions il fait foi de toutes les mentions qu'il porte, relatives aux incidents qui se sont produits au cours du scrutin et du dépouillement (19 juin 1885, *Maissemy* ; 4 janvier 1889, *La Courtine*). Il fait foi à tel point que tel incident qui n'y est pas relaté est tenu comme ne s'étant pas produit (22 mars 1890, *Cⁿ d'Ebreuil* : bulletins multiples non mentionnés comme tels ; 26 novembre 1892, *Senailiac* ; 20 janvier 1893, *Saint-Piard-en-Gironde* : bulletins contestés ; *adde* : 3 et 24 décembre 1892, *Villeguindry*,

Mézières-sur-Bellegarde ; 4 mars, 11 novembre 1893, *Saint-Baldoph, Muret*).

Il n'en est pas de même des mentions qui reproduisent la teneur d'autres actes. De même que l'acte de l'état civil ne fait foi que des faits qui sont tombés sous les sens du maire et non de ceux qui lui ont été déclarés par des tiers, de même le procès-verbal des élections cesse de faire foi lorsqu'il s'agit de mentions empruntées par exemple aux feuilles de pointage ou aux listes d'émargements. Si donc il y a désaccord entre ces documents et si ce désaccord n'est pas expliqué par des observations du bureau insérées au procès-verbal, foi n'est plus due à celui-ci, mais aux feuilles de pointage (8 mai 1885, *Londinières* ; 1^{er} et 8 mars, 1889, *Sérignan, Le Puy*) ; aux listes d'émargements (10 décembre 1892, *Breil* ; 5 mai 1893, *Saint-Mars-de-Coutois* ; 13 janvier 1894, *Cⁿ de Longjumeau* ; Cpr. 6 mars 1885, *Bauvin*), que nous supposons d'ailleurs régulièrement tenues et arrêtées (1).

Mais les conditions que nous avons énumérées sont indispensables pour que le procès-verbal fasse foi, même des mentions pour lesquelles il a, en principe, un caractère authentique. Si donc une irrégularité s'est produite

1. Si ces feuilles étaient irrégulièrement tenues elles perdraient toute autorité au cas où leur exactitude serait contestée (15 décembre 1888, *Silfice* ; 27 février 1893, *St-Paulien*). En cas de désaccord entre ceux de ces documents qui ont été tenus en double, il y a lieu d'adopter le chiffre porté au procès-verbal s'il n'a pas soulevé de réclamation (13 janvier 1894, *Auroux*) ou, dans le cas contraire, le chiffre qui est le moins favorable aux candidats proclamés ou demandant à l'être. S'il s'agissait des feuilles de pointage tenues en triple exemplaire, les anciennes instructions recommandaient, au cas où deux feuilles étaient conformes, de leur donner la préférence sur la troisième. Cette règle qui est de nature à favoriser des fraudes en cas d'entente entre deux scrutateurs, ne saurait être suivie aujourd'hui. On ne saurait davantage prendre la moyenne entre les chiffres portés sur les diverses feuilles.

dans sa rédaction, les mentions qu'il porte ne peuvent plus être tenues que comme des renseignements que le juge n'accepte qu'autant qu'ils ne sont pas contestés et à l'égard desquels il jouit d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation (validation : 13 janvier 1893, *Lizoi*; — invalidation : 14 janvier et 27 février 1893, *La-Batie-Montgascon*, *Saint-Paulien*).

Le procès-verbal n'étant pas, cependant, un véritable acte authentique, l'exactitude des mentions qu'il porte peut tomber devant la preuve contraire administrée sans recourir à la procédure de faux (7 juillet 1893, *Pourrières*), notamment à la suite de l'aveu des membres du bureau qui l'ont signé (9 janvier 1885, *Castex*; 23 décembre 1892, *Burosse-Mendousse*; Cpr. 9 novembre 1888, *Brusque*; 4 janvier, 8 février 1889, *Cristinacce*, *Mouveaux*).

On voit le grave intérêt qui s'attache à la régularité de la tenue du procès-verbal, des feuilles de pointage et des listes d'émargements. L'intérêt n'est pas moins grand en ce qui touche l'annexion des bulletins.

Si des bulletins contestés n'ont pas été annexés et si le procès-verbal ne fait pas mention d'une réclamation que l'on prétendrait avoir formulée en vue de les faire annexer, foi est due au procès-verbal régulièrement dressé (26 novembre 1892, *Senailiac*; 20 janvier 1893, *Saint-Piart-sur-Gironde*). Quand des bulletins sont joints il faut que les mentions du procès-verbal concordent avec le nombre et la teneur des bulletins effectivement annexés (27 février 1885, *Paris-Sorbonne*).

En cas de centralisation des opérations par un bureau ou une commission de recensement le procès-verbal de recensement général des votes, laisse subsister toute l'autorité des procès-verbaux locaux régulièrement dressés.

En conséquence le bureau de recensement doit tenir pour exacte l'appréciation des bulletins non annexés et non décrits aux procès-verbaux locaux et ne pas omettre de joindre à ces documents les bulletins qui s'y trouvaient annexés, alors même qu'il les déclarerait valables et qu'il en ferait attribution aux candidats, dont ils portent les noms, car à défaut de ces bulletins le juge tiendrait pour exacte l'appréciation qui en aurait été faite par les bureaux sectionnaires (24 mars 1893, *Cⁿ de Mauron*).

Les procès-verbaux sont dressés en double exemplaire et chacun de ces exemplaires est un original. Que décider en cas de désaccord entre ces deux originaux? si d'ailleurs le point douteux ne peut être éclairci à l'aide des documents de l'élection. Nous pensons que le juge est fondé à les tenir comme irrégulièrement dressés et à déduire de cette circonstance telles conséquences que de droit en adoptant, en cas de doute, la solution la plus défavorable aux candidats proclamés ou demandant à l'être.

Le procès-verbal ne doit pas être tenu pour irrégulier lorsqu'une mention erronée peut se rectifier à l'aide d'autres mentions (21 novembre 1884, *Montgaillard*) ou lorsqu'on a omis une mention peut-être utile, mais non nécessaire, et dont l'insertion n'a pas été réclamée (27 février 1885, *Auctoville* : omission sur le procès-verbal de l'élection du maire de cette circonstance qu'il y avait été procédé après le refus d'acceptation d'un conseiller proclamé à la suite d'opérations qui venaient d'avoir lieu).

Que décider s'il n'a pas été rédigé de procès-verbal? ou si le procès-verbal a été égaré? Un candidat non proclamé peut-il demander à l'être, les électeurs peuvent-ils réclamer utilement l'invalidation des candidats proclamés? Le juge décide souverainement : il doit chercher

à se faire une conviction à l'aide des feuilles d'émargements et des feuilles de pointage, ou à l'aide des procès-verbaux locaux. S'il ne peut y parvenir, il annule les opérations (2 mars 1889, *Ornon*).

Il peut arriver que des opérations n'aient pas eu lieu et que cependant un procès-verbal ait été dressé. En pareil cas les mentions du procès-verbal tomberaient toutes ensemble comme tombent certaines mentions d'un procès-verbal irrégulièrement dressé; le juge n'aurait pas à annuler les opérations, il constaterait leur inexistence. L'arrêt du 10 décembre 1892 (*Alando*) n'est pas contraire à cette manière de voir car le juge a repoussé comme irrecevable les allégations du protestataire qui avait signé le procès-verbal : *nemo turpitudinem suam allegans, auditur*; il n'a pas statué au fond.

III. — *Formalités postérieures aux élections.*

Nous ne parlerons pas dans cette section de l'incinération des bulletins de la rédaction du procès-verbal, formalités qui, dans une certaine mesure, peuvent être considérées comme postérieures à l'élection, puisque les résultats de l'élection se trouvent acquis aussitôt après la lecture des bulletins, Nous avons cru préférable de les étudier à la fin de la section précédente, parce que les irrégularités commises au cours de ces opérations peuvent encore entraîner l'annulation des élections par suite des atteintes au secret du vote à la sincérité du scrutin qu'elles font présumer.

Il n'en est plus de même des actes que nous nous pro-

posons d'étudier et dont aucun ne peut entraîner l'invalidation des candidats ou des élections.

Un exemplaire des procès-verbaux doit être transmis dès la clôture au bureau chargé d'opérer le recensement des votes, et s'il y a lieu, à la préfecture directement ou par l'intermédiaire du sous-préfet. Le retard apporté dans cette transmission ne doit pas empêcher la commission de recensement d'opérer la centralisation des résultats locaux et de proclamer les candidats élus car elle n'est pas juge de la validité des élections. Si ce retard a eu pour effet de permettre l'altération des procès-verbaux et des documents qui s'y trouvaient annexés, le juge seul a le droit de statuer sur la fraude alléguée.

L'envoi des procès-verbaux seuls est prescrit au préfet, Quand il s'agit de l'envoi aux bureaux et commissions de recensement, les procès-verbaux doivent être accompagnés de tous les documents de l'élection, sauf les bulletins qui ont dû être incinérés. Cet envoi est prescrit par l'article 37 du décret réglementaire de 1852. Un arrêt du conseil d'Etat du 25 mars 1893, *Cⁿ de Montsauche* porte qu'aucune disposition de la loi du 10 août 1871 n'exige cet envoi de pièces. Nous nous demandons quelles sont les *pièces* que l'article 13 de cette loi, recommande à la commission de joindre aux procès-verbaux. La loi de 1871 n'a-t-elle pas plutôt voulu éviter une énumération qui eût été limitative et peut-être incomplète.

Aussitôt après la clôture du procès-verbal il doit en être affiché un extrait faisant connaître tout au moins le nombre des votants et celui des voix obtenues par chacun des candidats élus et indiquant, s'il y a lieu, qu'il sera procédé à un second tour pour la nomination d'un

certain nombre de représentants (lois des 2 août 1875, art. 5, et 5 avril 1884, art. 29 et 78). Il est évident que les mentions de cet extrait ne peuvent détruire les énonciations contraires du procès-verbal, sur lequel il a dû être copié (20 février 1885, *Limeil-Brévannes*). *A fortiori* le défaut d'affichage (2 mars 1889, *Mant*), ou un affichage tardif (7 novembre 1884, *Douvres*) ne peuvent-ils entraîner l'annulation des opérations.

On sait qu'il n'est pas procédé aujourd'hui à la cérémonie d'installation des municipalités : il en résulte qu'un candidat proclamé ne peut dire qu'il ignorait son élection dès l'instant que l'extrait du procès-verbal a été affiché (21 mars 1890, *Arudy* ; Cpr. 26 juin 1874, *Trépagne*), ce qui présente de l'intérêt au point de vue de la présidence de l'assemblée communale et de la validité de ses délibérations, de la nomination du maire, de la mesure disciplinaire que les membres de conseils élus peuvent encourir s'ils refusent d'accomplir un acte de leur ministère (loi du 7 juin 1873), et au point de vue de la composition des bureaux électoraux.

Les procès-verbaux doivent être transcrits sur des registres *ad hoc*. S'il s'agit d'élections effectuées au sein du conseil municipal, intégralement sur le registre des délibérations, ils constituent en effet les procès-verbaux de délibérations. S'il s'agit d'autres élections, il suffit de mentionner leur réception sur un registre spécial ou sur le registre d'ordre de la préfecture (loi de 1884, art. 29).

Tous les documents de l'élection doivent être communiqués aux électeurs, à la mairie s'il s'agit d'élections municipales, à la préfecture ou à la sous-préfecture s'il s'agit d'autres élections, sauf les feuilles d'émargements

qui sont toujours communiquées à la mairie. Tous les documents, et, par conséquent, la liste électorale, les procès-verbaux, les feuilles de pointage et d'émargements, les bulletins et les réclamations sur feuilles volantes annexés aux procès-verbaux.

Cette communication doit avoir lieu sans déplacement.

Elle ne peut être exigée pendant un temps illimité, mais seulement pendant les huit jours qui suivent la proclamation des candidats élus (loi du 30 novembre 1875, art. 5).

Elle doit être faite à tout électeur qui la requiert. La loi électorale emploie indifféremment le mot *électeur* (loi du 2 août 1875, art. 6 ; loi du 30 novembre 1875, art. 5) et le mot *citoyen* (déc. rég. 1852, art. 7). Nous en concluons qu'elle peut être réclamée par tout citoyen de la circonscription, c'est-à-dire par tout électeur de la circonscription inscrit ou non inscrit sur une liste électorale de la circonscription, et nous ajouterons au candidat ou à ses mandataires.

La disposition de l'article 5 de la loi du 30 novembre 1875 a été reproduite par la loi de 1884 (art. 14), elle a été déclarée applicable à toute espèce d'élections par un arrêt du conseil d'Etat en date du 8 juin 1883 (*Delahaye contre le maire de Tours*). Enfin le refus de communication, fait postérieur aux opérations, ne peut en motiver à lui seul l'annulation (26 février 1886, *Criquebœuf* ; feuilles d'émargements ; 8 mars 1889, *Montauban* : feuilles de pointage).

CHAPITRE IV.

ATTEINTE A LA LIBERTÉ DE L'ÉLECTEUR.

Nous avons vu quelles précautions prend la loi tout en dirigeant le choix de l'électeur vers le plus digne et le plus capable, pour qu'il jouisse de la plus grande liberté. Nous avons vu que sa rigueur dépend toujours de l'atteinte plus ou moins profonde que l'irrégularité commise peut porter à la liberté de l'électeur, à la sincérité du scrutin. Dans les cas où l'irrégularité, considérée en elle-même, n'a pu altérer les résultats du scrutin, ses prescriptions ne sont plus que des indications dont la violation permet seulement au juge de prêter l'oreille aux allégations de fraudes et de manœuvres.

Le plus souvent les fraudes, les manœuvres justifiées, entraînent l'annulation des opérations effectuées dans la section où elles se sont produites, car le juge se trouve dans l'impossibilité d'en limiter les effets ; mais, toutes les fois qu'une limitation est possible, le juge doit n'annuler qu'une partie des opérations il peut même ne pas les annuler du tout.

Dans tous les cas, les actes dont nous nous proposons d'étudier les effets dans ce chapitre constituent des délits que réprime la loi pénale. C'est là un caractère que ne présentent pas les irrégularités étudiées précédemment.

La fraude, les manœuvres ne doivent pas être confon-

duës avec l'erreur. Toutefois celle-ci est presque toujours la cause de l'annulation des élections entachées de fraudes ou de manœuvres comme elle est la cause de l'annulation prononcée par suite de la violation, même involontaire des formes légales.

Souvent, en effet, les manœuvres vicient les opérations à raison de l'erreur qu'elles provoquent soit chez le candidat soit chez l'électeur. A celles-là nous réserverons plus spécialement la dénomination de *dolosives*.

D'autres altèrent plus directement les résultats du scrutin, soit qu'elles consistent en menaces et violences ou en tentatives de corruption exercées sur quelques électeurs ou sur le corps électoral, soit qu'elles consistent en actes frauduleux commis sur les documents matériels du scrutin.

Nous étudierons donc dans ce chapitre :

- 1) Les manœuvres dolosives ;
- 2) Les actes tendant par violence ou corruption à faire voter les électeurs contrairement à leur volonté ;
- 3) Les altérations apportées à la sincérité matérielle si l'on peut s'exprimer ainsi, du scrutin.

§ 1. — Manœuvres dolosives.

Le choix des électeurs est libre ; il peut se porter sur un éligible quelconque (21 novembre 1884, él. de Négrepelisse ; 28 juin 1889, él. de Maisons-Lafitte). Il ne s'ensuit pas cependant que des électeurs puissent, en cas de scrutin plurinominal, composer et distribuer une liste, sur laquelle seraient portés les noms de personnes qui refuseraient d'y figurer. La composition et la distribution de semblables listes pourraient porter préjudice aux

candidats qui ne partagent pas les opinions de ceux à qui on les joints en faisant croire aux électeurs sur les suffrages desquels ils comptent, qu'ils ont abandonné les opinions, les programmes qu'ils soutenaient (13 avril 1889, *Lyon*, 3^e arr. ; 8 juin 1889, *Sainte-Angèle*). Elles pourraient nuire aussi aux candidats dont la liste ne porte pas les noms et qui ont fait alliance avec ceux qui y figurent contre leur gré, en laissant penser aux électeurs que cette liste est celle que ces derniers patronnent (11 mai 1889, *Labastide-Beauvoir*).

Dès l'instant qu'un candidat fait connaître qu'il refuse de figurer sur une liste, à plus forte raison s'il déclare s'opposer à l'usage de son nom, la distribution des bulletins de cette liste portant son nom, constitue une manœuvre de nature à faire prononcer l'invalidation des candidats qui en ont profité, nous ne disons pas qui devra faire prononcer l'invalidation. (V. les arrêts ci-dessus et 7 novembre 1884, *Saint-Cyr-des-Gats* ; 3 février 1893, *Tauriac*). Il faudra, en effet que les intéressés démontrent que cette manœuvre a empêché leur élection (15 décembre 1888, *Saint-Pierre-des-Loges*).

Par voie de conséquence, on doit reconnaître que les citoyens dont le nom est employé contre leur gré ont le droit de protester par tous moyens contre cette manœuvre (17 janvier 1891, *Calais*), non seulement en leur propre nom (1), mais encore au nom de ceux qui figurent sur la même liste lorsque d'ailleurs tous ces candidats

1. Si ces bulletins continuaient à être distribués, ils seraient fondés à les faire saisir à un moment quelconque de la période électorale, serait-ce même au cours du scrutin s'ils n'avaient pu le faire plus tôt, à la condition toutefois que ce fait ne constitue pas une manœuvre (Arg. 16 janvier 1885, *Plestin*).

ont pris l'engagement de ne pas se laisser porter sur une autre liste (1^{er} juin 1889, *Lussac*), engagement licite qui peut être rendu public (6 mai 1893, *Chassaïgues*). Ce droit a même été reconnu au comité qui soutient leur candidature (24 juin 1893, *Villeneuve-lès-Avignon*), et qu'on peut considérer comme agissant en leur nom dès l'instant qu'ils ratifient, même implicitement, la réclamation : *ratihabitio mandato æquiparatur*.

De même on doit, semble-t-il, reconnaître aux candidats qui figurent, ou ont figuré sur une liste le droit de s'élever contre l'affirmation d'un candidat qui se présente comme porté ou ayant été porté sur cette liste lorsque cette affirmation est inexacte.

Il faut toutefois que les candidats aient expressément manifesté leur volonté de ne pas figurer sur une liste ou de ne pas vouloir qu'un tiers s'abrite derrière leurs noms. Leur silence équivaut à un consentement tacite (année 1889 : 9 mars, *Sotteville-lès-Rouen* ; 6 avril *Mouchamp* ; 18 mai, *Orléans*, 3 août, *Béziers*), alors même que la plupart des noms de cette liste seraient manuscrits (8 février 1889, *Gemmenech*, 11 février 1893, *Firmy*).

Les candidats qui consentent à être portés sur une liste peuvent lui donner telle qualification qu'ils jugent convenable, pourvu qu'elle ne soit pas de nature à égarer les électeurs en la leur faisant confondre avec une autre ou en la présentant à tort comme patronnée par un candidat, un fonctionnaire ou une personne influente de la circonscription.

Si l'on répandait le bruit, à plus forte raison si l'on publiait, contrairement à la vérité, que des candidats ont refusé de figurer sur une liste ce fait, analogue aux précédents quant à ses conséquences, constituerait une ma-

nœuvre de nature à entraîner l'annulation des élections (4 mars 1893, *Arradon*).

Il en serait de même si les bulletins d'une liste étaient modifiés de manière à faire croire aux électeurs qu'un ou plusieurs candidats qui s'y trouvaient primitivement portés se sont désistés (6 février 1885, *Diennes-Aubigny*).

La liberté du suffrage universel suppose la liberté de la presse et la liberté de réunion. C'est par les journaux, c'est dans des réunions publiques que les candidats font connaître leurs programmes, que les électeurs expriment leurs désirs. Néanmoins quelque grande que doive être cette liberté, proclamée par la loi du 29 juillet 1881, elle ne doit pas dégénérer en licence et fournir aux individus peu scrupuleux un instrument qui leur permette de tromper les électeurs et de nuire aux candidats. Aussi ne saurait-elle les autoriser à répandre des bruits de nature à induire l'électeur en erreur, quant aux actions et aux qualités de leurs adversaires. S'ils ne tenaient pas compte de cette indication le juge pourrait voir dans leurs écrits, dans leurs paroles, une manœuvre de nature à altérer le scrutin et prononcer en conséquence l'annulation des opérations qu'ils auraient influencées. Il faut toutefois que l'influence ait été réelle (8 juin 1889, *Lyon, 4^e arrd.*); c'est pourquoi le juge doit non seulement se montrer peu rigoureux quant à l'appréciation des faits de polémique, surtout quand l'écart entre les suffrages recueillis par les candidats concurrents est relativement important, mais encore n'en pas tenir compte lorsque les candidats qui se croient lésés ont répondu, ou même seulement ont été à même de répondre, aux allégations erronées de leurs adversaires, un temps ap-

préciable avant le scrutin. Le juge n'a jamais à rechercher quel est l'auteur de la manœuvre, notamment si elle a été commise par le candidat élu, par ses agents ou même par un ennemi personnel du candidat évincé (6 juillet 1889, *Jugny*) (1).

1. Aux termes de la loi du 29 juillet 1884, les circulaires et professions de foi des candidats peuvent être librement distribuées et affichées. Le candidat n'a aucun dépôt à effectuer, seul l'imprimeur doit, conformément à l'article 3, faire le dépôt prescrit pour les collections nationales, sauf en ce qui concerne les bulletins qui en sont exemptés.

Aucune autorisation n'est nécessaire pour l'affichage. L'article 16 dispose que les professions de foi, circulaires et affiches électorales, peuvent être placardées sur tous les édifices publics, à l'exception de ceux qui sont consacrés au culte et des emplacements réservés, par arrêté du maire, pour recevoir les affiches des lois et autres actes de l'autorité publique. La loi veut particulièrement que l'affichage puisse s'exercer librement aux abords des salles de vote. Toutefois les affiches ne doivent pas être imprimées sur papier blanc réservé aux publications officielles (art. 15 § 3). Les écrits électoraux qui par leurs dimensions et les caractères employés peuvent être considérés comme destinés à être envoyés à chacun des électeurs peuvent être imprimés sur papier blanc (Cass. 9 janvier 1890. *Cane*). La loi punit d'une amende les individus qui auront enlevé, déchiré, recouvert ou altéré par un procédé quelconque, de manière à les travestir ou à les rendre illisibles, des affiches électorales apposées ailleurs que sur les propriétés de ceux qui auront commis cette lacération ou altération ou que dans les endroits réservés aux affiches officielles (art. 17).

De plus, et ceci nous intéresse particulièrement, le juge de l'élection serait fondé à considérer comme une manœuvre ayant altéré le scrutin la lacération d'affiches qui, par ce fait, n'auraient pas été apposées assez longtemps (arg. C. E. 30 novembre 1888, *Mangiat*, 1^{er} juin 1889, *Deuilly*); l'opposition à l'affichage faite par l'autorité (16 février 1889, *St-Pierre d'Albigny*), à moins qu'il ne s'agisse de l'application de la loi sur les candidatures multiples; la soustraction frauduleuse des affiches du candidat chez l'imprimeur ou chez l'afficheur (10 décembre 1892, *Congy*). Cependant le conseil d'Etat ne considère pas comme une manœuvre le fait de recouvrir les affiches d'un candidat par les affiches de son adversaire (5 avril 1889, *Rouen*).

L'article 3 § 3 de la loi du 11 mai 1868 reste applicable en ce qui concerne le timbre. Sont seules affranchies du timbre les affiches électo-

Le juge devrait se montrer au contraire plus sévère si le candidat agissant sous le nom de son concurrent engageait par des notes individuelles les partisans de ce

rales d'un candidat. Celles qui émanent d'un tiers ne sont pas dispensées de cette formalité. Elles appartiennent en effet, exclusivement à leurs signataires ce qui nous fournit l'occasion de remarquer que ceux-ci peuvent en limiter l'apposition à certains lieux, à certaines sections de vote, sans que leur acte puisse être taxé de manœuvre (21 mars 1890, *Cⁿ de Roybon*).

Le colportage et la distribution accidentels, caractère des distributions faites à l'occasion des élections, sont dispensés de toute déclaration à la préfecture (art. 20).

Les réunions électorales régies par la loi du 30 juin 1881 peuvent avoir lieu depuis la publication de l'acte de convocation jusqu'au jour de l'élection exclusivement, sauf en matière d'élections sénatoriales (loi des 2 août 1875, art. 16 et 9 décembre 1884, art. 8), sur la déclaration de deux personnes au moins dont l'une est domiciliée dans la commune où la réunion doit avoir lieu. Le délai entre la déclaration et la réunion est réduit à deux heures (art. 2 § 3). La déclaration doit être faite, si la réunion a lieu à Paris, au préfet de police ; si elle se tient dans un autre chef-lieu de département, à la préfecture ; et, dans toutes les autres communes, à la mairie (art. 2 § 2).

Les réunions ne peuvent avoir lieu sur la voie publique (art. 6), mais la disposition de l'article 3 de la loi du 6 juin 1868 qui exigeait qu'elles se tinssent dans un local clos et couvert n'a pas été reproduite par la loi de 1881, elle n'est donc plus en vigueur. Ce local est le plus souvent un café, une salle de spectacle, parfois aussi une salle ou le préau d'une école communale. Ces derniers ne peuvent être mis à la disposition des électeurs que dans l'intervalle des heures de classe et ils doivent l'être sans distinction de la candidature qu'on se propose de soutenir. Les réunions ainsi tenues ne peuvent être considérées comme ayant porté atteinte à la sincérité du scrutin (17 mars 1884, *Yssingeaux*).

Les électeurs de la circonscription, ce qui comprend en matière d'élections sénatoriales non seulement les délégués, mais encore leurs suppléants, les candidats, les membres des deux chambres et le mandataire de chacun des candidats ont seuls entrée dans ces réunions. La violation de quelques-unes de ces règles ne serait pas de nature à faire annuler les élections. Ainsi de la harangue sur la voie publique, le plus souvent au sortir de la messe (Ch. dép. 30 janvier 1891 ; C. E. La seule prohibition de la loi atteint les clubs qui demeurent interdits.

dernier à voter pour lui ou seulement même à s'abstenir (8 juin 1889, *Méras*) (1).

1. Des exemples pouvant seul faire connaître comment le conseil d'Etat applique ces règles, nous allons en donner quelques-uns.

Proclamation de faits erronés :

Annnonce du désistement ou de l'inéligibilité du candidat :

Validation : Envoi de circulaires, 17 mai 1890, *Cⁿ de l'Île d'Yeu* ; 24 décembre 1892, *Cⁿ de St-Savin* (article de journal annonçant sous forme ironique le désistement d'un candidat), 7 décembre 1888, *Cau-deval* ; 28 février 1896 *Cⁿ de Mondoublon* (publication le matin du scrutin par les soins du candidat élu d'une lettre par laquelle un citoyen lui faisait connaître que sa candidature était présentée par un groupe d'électeurs et qu'il était étranger à cette manœuvre de la dernière heure » ; après l'élection ce citoyen déclara que cette lettre ne contenait pas un désistement, qu'elle était une lettre de convenance). Publications et réunions publiques : 8 mai 1885, *Montfort* (le matin du scrutin) ; 12 juin 1885, *Bram* et 6 mai 1893 *Chassagne*, (avis que les candidats ne veulent figurer que sur une seule liste) ; 10 juillet 1885, *Malakoff* (éligibilité).

*Invalidation** : Circulaires : 24 décembre 1892, *St-Baudelle* (lettre apocryphe adressée la veille du scrutin à un nombre d'électeurs impossible à déterminer. Affiches : 4 mars 1893, *Arredon* (les candidats évincés refusaient de figurer sur une liste qui a obtenu la minorité). Réunions publiques : 27 février 1885, *La Chapelle-Neuve* ; 8 juin 1889, *Souviigné*.

Propos diffamatoires ou injures.

Validation : Affiches : 23 janvier 1885 *Semoussac* (bruit que le candidat est fou) ; 9 mars 1889, *Chaumont-le-Bois* ; 3 mars 1893, *Cⁿ de Bourbonne* ; 16 février 1889, *St-Michel* : dans cette espèce il avait été répondu par affiches manuscrites).

*Iuvalidations** : Circulaires : 24 décembre 1892, *Bonnet* (circulaires distribuées le matin de l'élection reproduisant des allégations diffamatoires proférées la veille dans une réunion publique à laquelle le candidat évincé n'assistait pas, bien qu'il y eût été convoqué). Affiches : 28 mars 1890, 2^e *Cⁿ de Bordeaux* (placards dénaturant les opinions politiques du candidat plus tard évincé, affichés la veille des élections), 25 mars 1893, *Cⁿ de Conches-les-Mines* (affiches diffamant l'homme privé placardées à la dernière heure). Réunions : 10 mai 1889, *Elliant* ; 6 juillet 1889, *Jugny* ; 28 février 1896, *Cⁿ d'Antraigues* (diffamation par le candidat élu de son concurrent dans une réunion au chef-lieu de canton le soir de la veille du scrutin. Le diffamateur avait réuni 1263 voix, le diffamé 990 : ce dernier avait la majorité au chef-lieu de canton). Propos : 29 décembre 1888, *Albas* (remise au candidat évincé dans la salle de vote d'une assignation à comparaître devant le juge d'instruction et annonce de la remise d'une pareille assignation à un autre candidat de la même liste opérées en omettant volontairement d'ajouter que ces candidats étaient seulement cités comme témoins).

§ 2. — Actes tendant par violence ou corruption à faire voter les électeurs contrairement à leur volonté.

1) *Violence.*

Les actes de violence peuvent émaner de l'administration, des ministres des cultes reconnus, des patrons

Faits relatifs à la gestion des représentants sortants.

Validation : (Dans les exemples que nous avons choisis les critiques ont été formulées dans des circulaires ou des affiches portées à la connaissance des électeurs la veille, parfois même le jour du scrutin. Dans ces cas, en effet, les candidats n'ont pas à répondre puisque les électeurs sont tenus au courant de la gestion de leurs intérêts par les publications officielles faites au fur et à mesure des décisions prises par les assemblées). 9 janvier et 27 mars 1885, *Pruille-l'Aiguille*, *Gorron* (deux jours avant le scrutin) ; 11 février 1893, *Firmy* (le jour même du scrutin) ; 16 décembre 1892, *Véron* (dans cette espèce, c'étaient les conseillers sortants qui avaient présenté la veille du scrutin une situation inexacte de leur gestion financière).

Invalidation. 19 juillet 1889, *Biozat* (annonce d'un virement projeté des ressources affectées à l'exécution d'un travail spécial).

Allégations relatives à l'opinion et aux programmes des candidats.

Validation *. Promesse d'exécution de travaux : 7 août 1889, *Crozon*. Craintes exprimées à l'égard des mesures que prendraient les candidats attaqués s'ils étaient élus et de nature à porter atteinte à la liberté de conscience, 27 mars 1885, *St-Martin-de-Valensor* ; à la richesse de la circonscription, 11 juin 1886, *Salignat* ; ou d'un groupe de la circonscription, 2 mars 1889, *Jau-Dignac-et-Loirac*. Circulaire présentant les candidats comme hostiles à la religion, 1^{er} avril 1890, *Valence-d'Albi* ; 9 mars 1889, *Royère* ; affiches portant que les candidats ont varié dans leurs opinions ; 8 juin 1889, *Lyon*, 4^e arrd. affichage tardif mais restreint de placards destinés à tromper les électeurs sur les opinions des candidats.

Invalidation * : 24 mars 1893, *Cⁿ de Lille-Nord*.

Proclamation de faits exacts.

Validation : 25 janvier 1889, *Coucy-le Château* (publicité donnée à la lettre d'un avoué faisant connaître que les conclusions d'un rapport d'experts sont défavorables à la commune engagée dans un procès par la municipalité sortante) ; 28 juin 1889, *Maisons-Lafitte* (lecture dans la salle de vote d'un article de journal faisant connaître que le candidat

des propriétaires, des créanciers, des députés, des sénateurs, de simple particuliers.

A) *Pression administrative*. — Cette pression pourrait s'exercer par l'intermédiaire des fonctionnaires et agents de tous ordres dont dispose l'administration. Elle est la plus funeste au gouvernement de la chose publique car elle ne permet pas de connaître exactement les désirs et les besoins de la circonscription.

Si les agents de l'ordre supérieur s'abstiennent avec soin de tous actes de cette nature il faut reconnaître

attaqué était condamné à une peine correctionnelle); même date, *Châteauneuf-val-de-Borgis* (annonce d'un désistement fait par le tambour afficheur sur la demande du candidat élu).

Recommandation de candidats. Protestations de candidats.

Validation : Affiches, 24 mars 1873, *Cⁿ de Tonnerre* (candidat recommandé par le maire et les conseillers municipaux) ; 25 mars 1893, *Cⁿ d'Auch-Sud* (candidat recommandé par les conseillers d'arrondissement) ; 22 mai 1885, *Pavilly* ; 17 janvier 1891, *Calais* (protestation des candidats contre l'usage de leurs noms. Réunions : 24 novembre 1884, *Arpejon* (le maire recommande sa liste et justifie les actes de son administration) ; 8 février 1889, *Ste-Colombe* (recommandation d'un candidat faite par l'instituteur d'une commune voisine) 11 avril 1889, *Pelussier* (réunion préparatoire tenue chez le maire).

*Invalidation**; 6 mars 1883, *Paris* (circulaire recommandant un candidat et revêtu de signatures fausses), 16 juin 1893, *Cⁿ de Magnac-Laval* (apposition le matin de l'élection d'affiches ayant pour but de faire croire à un crédit imaginaire du candidat: en l'espèce que la candidature était soutenue par les membres du gouvernement).

Réponses faites même à la dernière heure à des allégations mensongères formulées à la fin de la période électorale.

Le conseil d'Etat se montre très favorable au droit de défense des candidats attaqués. On peut poser qu'en règle générale il valide toujours, lorsqu'il n'est pas produit d'allégations mensongères contre les adversaires, quelque violente que soit d'ailleurs la réponse: 1^{er} juin 1889, *St-Pierre-d'Ognon* ; 14 février 1891, *St-Maur-les-Fossés* ; 10 juillet 1893, *St-Côme*, 16 février 1894, *Paris-porte-Dauphine*).

* Dans tous les cas où l'invalidation a été prononcée, il a été impossible au candidat attaqué de répondre en temps utile ou d'une manière suffisante aux accusations dont il était l'objet.

qu'il n'en est pas toujours de même des agents subalternes qui croient faire leur cour à leurs chefs en soutenant les candidats pour lesquels ceux-ci ont laissé voir leurs préférences. Les actes ainsi accomplis sont isolés et le juge peut presque toujours en déterminer ou en limiter exactement la portée.

Il faut qu'il y ait pression, c'est-à-dire que le fonctionnaire, l'agent, aient proféré des menaces et fait observer qu'à raison de leurs fonctions ils se trouveront en état de les mettre à exécution. Cette double condition est indispensable (21 mars 1890, *Cⁿ. de Roybon* ; 23 décembre 1892, *Cⁿ de Nyons* ; 10 mars 1893, *Cⁿ de Montpont* ; Ch. des dép., 18 janvier 1892, *él. de M. Coudreuse*). Les actes le plus souvent commis consistent en menaces de procès-verbaux qui seront dressés avec rigueur en matière de délits de chasse, de pêche ou forestiers, contre ceux qui auront *mal voté*.

D'autres fois cependant ce sont des discours, des présentations faits par les juges de paix (9 novembre 1889, *Talmont* : juge de paix président d'une réunion publique (24 février 1893, *Cⁿ de Tavernes* : allusion faite à un vote d'un candidat sortant), — les maires (24 mars 1893, *Cⁿ de Tonnerre* : candidats recommandés par une affiche ou par des lettres du maire, 21 mars 1890, *Cⁿ de Roybon* et 13 janvier 1893, *Cⁿ d'Argèlès-sur-mer* ; maire recommandant sa propre liste, 20 mars 1885, *Gramet* ; ou celle du conseil municipal 11 juillet 1891, *Cherisay* ; maire invitant les électeurs à se rendre chez lui, 7 août 1889, *Labatut*), — les instituteurs (15 mars 1884, *Cⁿ de Riom-Ouest* ; 2 mars 1889, *Lamalou-les-Bains* : instituteur donnant dans une réunion publique et sur l'invitation du maire des explications sur la gestion financière de ce ma-

gistrat), — les membres des assemblées départementales ou parlementaires.

Parfois encore ces manœuvres se traduisent par l'apposition d'affiches blanches, recommandant les candidats soutenus par le maire (14 février 1891, *Saint-Maur-les-Fossés* ; 13 mars 1885, *Mérignac* : en cette dernière espèce l'affiche blanche émanait des conseillers municipaux sortants et avait été affichée dans la salle même du vote), placées dans le cadre destiné à recevoir les publications administratives (15 février 1889, *Bivès* ; 18 mai 1889, *Montfort-sur-Risle* : affiche portant en tête les mots *liste officielle* et placardée au-dessous d'un arrêté préfectoral avec lequel elle paraissait faire corps). Souvent ces affiches blanches sont manuscrites et ont pour but de répondre à des allégations des adversaires produites tardivement (8 février et 19 juillet 1889, *Puyroland*, *Sainte-Gemme* ; 14 février 1891, *Saint-Maur-les-Fossés*).

Les actes de pression administrative se produisent encore à l'occasion de la distribution des cartes électorales et des circulaires et professions de foi effectuée par des agents municipaux. Malgré la défense de la loi, les distributions de professions de foi et de circulaires sont en effet souvent opérées par ces agents (6 août 1878, *Plu-guffan* ; 3 janvier *Cⁿ de Château-Porcien*). Cette prohibition n'atteint pas l'affichage et les publications à haute voix qui peuvent être faits par le tambour ou crieur public (28 juin 1889, *Châteauneuf-val-de-Bargis*) par le garde-

1. Un voyage fait à la suite d'une rencontre, simple effet du hasard, par le candidat avec un fonctionnaire ne constitue pas une manœuvre, (10 décembre 1892, *Cⁿ de Luc-en-Diocs*).

champêtre (29 juillet 1889, *Saint-Jean-des-Ollières*, 14 et 21 mars 1890, *C^{ns} de Jumeaux et de Roybon*).

Comme on le voit par les arrêts cités jusqu'ici qui ont tous validé les opérations attaquées, ces manœuvres entraînent bien rarement, à elles seules, l'annulation même partielle des opérations. Voici, cependant quelques, cas où il en a été autrement : 12 juin 1885, *Nohant-Vicq, Auvillan* : dans cette dernière espèce, le scrutin avait été surveillé par un agent municipal, 19 mars 1886, *Campel* : scrutin surveillé par un conseiller de préfecture : 30 mars 1889, *Pelleport*, pression exercée par le maire en qualité de ministère public près le tribunal de simple police sur des électeurs prévenus de délit ; même date *Saint-Bauzil*, affiche officielle apposée le jour du vote portant que le contrôleur des contributions directes procéderait le lendemain à une nouvelle répartition de la propriété bâtie dans des conditions vexatoires ; 25 mai 1889, *Meslay*, campagne menée par un juge de paix en faveur d'une liste en tête de laquelle il figurait quoiqu'il fût inéligible a raison de ses fonctions.

Un acte de pure administration ne peut être regardé comme constituant une manœuvre. Il en est ainsi notamment de l'acceptation immédiate de la démission de conseillers municipaux, de la révocation d'un garde-champêtre (12 juin 1885, *Auvillard*), de la nomination d'un délégué spécial par le préfet, 18 mai 1889, *Montagnac* et 1^{er} juillet 1893, *Belvédère-Campomoro*).

Il en est de même de la présence dans la salle de vote de membres des assemblées élues qui surveillent le vote (24 février 1893, *Ajaccio*) ou de la force armée pour assurer le bon ordre (3 décembre 1892, *Meloisy* : garde champêtre ; 4 février 1893, *Cⁿ de la Charité* : commissaire de po-

lice). Ne constitue pas non plus un acte de pression l'arrêté interdisant aux électeurs de stationner à proximité du bureau afin d'assurer le bon ordre et la circulation des électeurs (6 mai 1893, *Pero-Casavecchie*) ou de former des attroupements sur la place de la mairie et de stationner dans l'escalier et les couloirs conduisant à la salle de vote (10 juin 1893, *La Mure*).

Rien ne s'oppose à ce que des agents reçoivent des bulletins de leurs supérieurs hiérarchiques (24 juillet 1890, *Narbonne*), au moins quand l'emploi de ces bulletins n'est pas rendu obligatoire par l'apposition de signes de reconnaissance (16 juin 1893, *Brassac* : annulation); ni à ce que des agents municipaux ou départementaux se rendent en corps au scrutin (28 novembre 1884, *Cuisiat*).

B. Pression du clergé. — Elle consiste le plus souvent en refus des sacrements et menaces de la suppression d'une messe ou d'une chapelle.

Les ministres des cultes, comme tous les autres citoyens, peuvent exprimer leur opinion à l'égard des candidats pour ou contre lesquels ils désirent voter (26 décembre 1884 *Plabennec*; 18 mars 1893, *Ingrandes* : les prêtres faisaient entendre que la nomination de leurs adversaires entraînerait peut-être la suppression d'un service religieux, mais cette affirmation avait été démentie avant le scrutin); ils peuvent faire de la propagande en faveur des candidats de leur choix (20 janvier 1894, *Vieux-Boucan* : distribution du catéchisme électoral), ils peuvent, comme les autres citoyens, tenir des réunions, quoique en dehors des monuments affectés au culte.

Mais ils doivent s'abstenir de toute démonstration dans l'exercice même de leur ministère, sous peine de

faire annuler les opérations électorales dans leur ensemble (28 janvier 1893, *Montauban*). Si les fonctionnaires et agents administratifs peuvent, par des promesses ou des menaces, détourner le vote de quelques électeurs, les ministres des cultes le peuvent, l'expérience le prouve, dans une non moins large mesure. Il ne convient pas qu'ils pressent sur les consciences des électeurs en faisant des moyens de propagande des armes spirituelles qu'ils détiennent.

La menace de ne pas présenter à la communion les enfants des électeurs qui ne voteraient pas comme ils le désirent (1), ou le refus d'absolution à un électeur (12 mai 1893, *Tréfléz*) (2) suffisent à entraîner l'annulation des opérations. D'une manière générale est interdit tout acte qui pourrait être taxé *d'abus* et qui serait commis en vue de porter atteinte à la liberté des électeurs. Rentrent dans ces cas les circulaires conçues dans les termes analogues à la lettre pastorale en date du 12 avril 1892 adressée par l'évêque de Mende aux curés et fidèles de son diocèse en vue des élections municipales ; les recommandations faites en chaire par le curé (28 avril 1893, *Vercel*; 5 mai 1893, *Ergère-Gaberie. V. Tréfléz*), les injures prononcées en chaire contre des candidats, notamment contre les membres du conseil municipal (D. 29 novembre 1879, *Valfroicourt*) les accusations (D. 20 février 1885, *Saint-André-et-Appelles*), les critiques (15 décembre 1888, *Le-Poix-sur-Vie*) contre

1. Le refus public de la communion, s'il n'a été accompagné d'aucune réflexion ni injure de la part du desservant, ne peut donner lieu à une poursuite devant les tribunaux (O. 16 décembre 1830, *St-Laurent*), il en est de même du refus de confession (O. 28 mars 1831, *delle Rouyand*).

2. Cependant le fait d'accorder ou de refuser les sacrements constitue de la part des ministres du culte catholique un acte d'exercice du culte (*Cass. civ.* 14 février 1885).

ce corps à raison ou de la gestion financière de la commune ou du règlement civil des pompes funèbres. La suppression d'une messe au cours de la période électorale accompagnée de la promesse du rétablissement au cas où certains candidats seraient élus, constitue une manœuvre rigoureusement prohibée (18 mars 1893, *Saint-Cirq*).

C. *Pression des patrons*. — Nous rangerons sous cette rubrique les manœuvres exercées sur les ouvriers, les commis, les fermiers et locataires. Ce sont le plus souvent des menaces de renvoi au cas où ils ne voteraient pas pour le candidat qu'on leur impose. Lorsque la preuve que de pareils actes ont été commis est administrée le juge doit annuler les votes des individus qui en ont été victimes, soit, si leur nombre est restreint, en les attribuant hypothétiquement aux candidats contre lesquels la manœuvre a été exercée, soit, dans le cas contraire, en invalidant l'élection des candidats proclamés qui en ont profité (21 décembre 1888, *Alet* : menaces de renvoi ; 15 février 1889, *Grand-Quevilly*, menace de fermeture d'une usine ; 8 mars 1889, *Bricquebec*, menace de dénonciation à fin de renvoi ; 24 février 1894, *Labrugnière*). En pareils cas le vote a lieu sous la surveillance constante des candidats des patrons ou de leurs agents (8 mars 1889, *Tilquet* ; 27 juillet 1889, *Trévol*) ou à l'aide de bulletins marqués (13 avril 1889, *Féchain* ; 4 mars 1893, *Trans*) (1).

1. D'après quelques arrêts (16 mars 1889, *Bagnères-de-Bigorre* ; 28 juin 1889, *Bédarrieux*) le juge trouve une présomption, de pression, dans cette circonstance qu'à la suite des élections, des ouvriers soupçonnés d'avoir voté contre le candidat qui leur avait été désigné, auraient été renvoyés. Si cette interprétation est exacte il paraît difficile de concilier ces décisions avec celles dans lesquelles le conseil d'Etat refuse de faire état de déclarations portant que tel électeur a voté pour un candidat nominativement désigné.

Les faits de polémique et de simple propagande ne leur sont pas interdits, notamment la convocation ou l'assistance à des réunions publiques ou conférences (24 février 1893), alors même que leur présence aurait éloigné d'autres électeurs. Enfin, de même que les agents administratifs, et que les prêtres et élèves des grands séminaires peuvent se rendre en corps au scrutin, de même les ouvriers d'une même usine peuvent se rendre par groupes au lieu de vote (2 août 1889, *Louvigné-du-Désert*).

D. *Menaces et violences exercées par des particuliers.* — Les règles sont les mêmes qu'au paragraphe précédent.

L'emploi de bulletins manuscrits, notamment de bulletins sur lesquels les noms imprimés ont été rayés et remplacés par les noms manuscrits des candidats de la liste concurrente (arg. 2 mars 1889, *Pouillus*), l'emploi de bulletins gommés (arg. 30 mars 1889, *Fourques*; 24 décembre 1893, *Gannay-sur-Loire*), peuvent constituer une manœuvre tout comme l'emploi de bulletins marqués, mais la preuve de cette manœuvre sera plus difficile à administrer dans les premiers cas que dans le dernier.

Constituent des violences de nature à autoriser le juge à annuler les opérations, l'interdiction du scrutin par des bandes armées (12 février 1886, *Erone*), la séquestration d'électeurs conduits au scrutin par des hommes armés (3 avril 1889, *Vezani*), la menace de poursuites adressée à un débiteur sans ressources, si elle a été suivie d'effet (arg. 27 juillet 1889, *St-Laurent-de-la-Salanque*), la recherche des électeurs qui n'auraient pas encore voté et leur conduite au scrutin sous la surveillance des partisans du candidat élu (20 janvier 1893, *Milhas*; Cpr. 7 décembre 1888, *Prédefin*).

2) Corruption.

Si l'on ne visait dans la répartition des richesses que le point de vue électoral il faudrait dire avec J.-J. Rousseau. *Il serait à désirer que nul citoyen ne soit assez opulent pour en pouvoir acheter un autre et nul assez pauvre pour être contraint de se vendre* (Cont. soc. II, ch. 11). La crainte de livrer l'urne aux plus riches et aux plus indéliçats a toujours inquiété le législateur. Suffirait-il de limiter les dépenses qui peuvent être faites au cours d'une élection ? Serait-il plus efficace de frapper d'inéligibilité temporaire les citoyens dont l'élection aurait été annulée pour corruption ? Quoi qu'il en soit et malgré Rousseau qui écrivait : *jamais on ne corrompt le peuple, mais souvent on le trompe*, il faut bien reconnaître que l'on corrompt tout au moins le corps électoral. Nous avons vu comment on le trompait, voyons comment on le corrompt.

Les faits de corruption sont ou généraux ou individuels. Dans le premier cas il est impossible d'en apprécier exactement la portée et le juge doit annuler les élections viciées ; dans le second cas le juge peut le plus souvent déterminer ou du moins limiter l'influence de la manœuvre et il lui suffit de supposer que l'électeur dont le vote a été frauduleusement acquis aurait voté pour le plus favorisé des candidats évincés, s'il avait été libre et à attribuer ce vote, hypothétiquement, à ces candidats (16 juin 1893, *Ste-Marie-de-Chignac*) (1).

1. Ici encore on ne peut donner une idée complète de la jurisprudence du conseil d'Etat que par des exemples.

Dons et promesses d'argent.

Validation : 25 novembre 1892, *St-Paver* : sommes offertes à un

§ 3. — Atteintes portées à la sincérité du scrutin par l'altération matérielle des documents de l'élection.

Ce sont des altérations frauduleuses faites à la liste électorale, ou à la feuille des émargements (24 mars

candidat adversaire qui a d'ailleurs refusé et à un candidat de la liste proclamée; 28 avril 1893, *Cⁿ d'Eguzon*, paiement par le comité électoral des frais de voyage seulement des électeurs émigrés à Paris qui s'étaient rendus au scrutin; 28 mars 1890, *Cⁿ de Châteaurenard*: banquet par souscription; 3 février 1893, dons d'argent: dans ces deux cas le fait incriminé était antérieur de plus d'un mois aux élections.

Invalidation: Ch. dép. 21 janvier 1890, *él. de M. Bischoffsheim*, Faits d'une portée limitée; C. E. 22 février 1889, **don à un seul électeur** candidat proclamé à une voix de majorité; 20 janvier 1898, Milhas, don à un seul électeur candidat proclamé à une faible majorité 24 mars 1893 *Pointis-de-Rivière*;

Corruption ayant un caractère général.

Promesse de répartition entre les indigents des sommes provenant de l'aliénation de biens communaux; 18 mai 1893, *Cⁿ de Lillebonne*: apposition le jour du premier tour de scrutin d'affiches portant que des poursuites en diffamation seraient exercées contre un journal et qu'il serait réclaté à titre de dommages-intérêts une somme de 20.000 francs qui serait distribuée aux [pauvres, cette poursuite n'avait pas été entamée et la disposition matérielle de l'affiche permettait au lecteur qui la parcourait rapidement de croire qu'il s'agissait d'une somme de 20.000 francs à distribuer; 14 décembre 1889, *Haumont*; 24 juin 1793, *Opoul*;

15 mai 1885, *St-Chéron*; versement d'une somme importante à la caisse des sapeurs-pompiers la veille du scrutin; 22 novembre 1890, *Wasquehel*; subvention aux sociétés musicales, 8 mars 1889, *Bricquebec*: nombre de distributeurs de bulletins salariés hors de proportion avec le nombre des électeurs de la commune, *adde* 13 décembre 1890, *Paris-pont-de-Flandre*; Cⁿ de *Pellevoisin*; 26 novembre 1892 *Lannion*: distribution le lendemain du scrutin d'argent promis et préparé à l'avance.

Secours en nature ou en argent (accordés ou refusés).

Validation: 25 janvier 1889, *Virmy*; secours distribués aux indigents par le maire agissant au nom du bureau de bienfaisance; 27 mars 1885, *Ain-Tini*; distribution de vêtements aux élèves de l'école communale en exécution d'une décision de la commission scolaire; 27 juillet 1889, *St-Laurent-de-la-Salanque*: distribution aux victimes d'une inondation quelques jours avant le scrutin; 24 mars 1893, *Pointis-de-Rivière*: dis-

1893, *St-Just-en-Chomèly* : disparition de la liste ; 25 mars 1893, *Cⁿ de Villars* : émargements enlevés au

tribut de secours alloués par les ministres de l'Intérieur et de l'Agriculture ; 13 janvier 1893, *Cⁿ de Merdrignac* : indemnité ayant un caractère général pour perte de bestiaux, au lendemain de l'élection ; 18 janvier 1889, *Bô* : déclaration faite par le maire à un électeur après la réception de son vote, qu'un secours vient de lui être accordée ; 10 juillet 1893, *Cⁿ de Chateaubourg* : publication faite quatorze jours avant le scrutin que l'adjoint de la commune, candidat au conseil général, avait obtenu, ce qui était vrai, à l'occasion de la Fête nationale, des secours pour les indigents.

Invalidation : 1^{er} avril 1890, *Puy* : refus du maire de porter certains électeurs sur les états d'indemnité accordées à raison d'orages ; 29 décembre 1888, *Mont-l'Evêque* : suspension d'une distribution de secours. Il devrait en être de même si, à la veille des élections, la municipalité abaissait le prix du pain, surtout si elle le faisait malgré l'augmentation du prix des farines, si elle faisait afficher que « voter pour ses candidats c'est voter pour le pain à bon marché. »

Validation : 7 novembre 1884, *Doun* : promesses irréalisables ; 7 août 1889, *Crozon* : promesse de faire exécuter la construction d'un chemin classé.

Invalidation : 8 mars 1889, *Etang* ; 25 mars 1893, *Cⁿ de Villeréal* : promesse d'exécution de travaux d'intérêt public ; 9 février 1889, *Crouy* : promesse de force motrice ; 15 février 1889, *Grand-Quevilly* : promesse de cession à la commune d'un terrain litigieux ; 13 juillet 1889, *Peyrigne* : demande d'ouvriers par crieur public, le jour du scrutin, pour l'exécution d'un travail d'intérêt public que les candidats projettent d'exécuter (chemin de fer) ; 21 décembre 1888, *Alet* : promesses d'emploi.

Distributions diverses.

Validation : 27 février 1885, *Hardivilliers-en-Vexin* : rafraichissements distribués au cours du scrutin aux membres du bureau et à quelques électeurs présents dans la salle de vote à raison de la grande chaleur qu'il faisait dans la pièce ; 27 février 1885, *Lison* ; 11 juin 1886, *Sulignat* : distributions d'aliments et de boissons faites aux pauvres indifféremment et conformément à un usage traditionnel de la famille ; 15 février 1889, *Chalabre*, 30 mars 1889, *Lammerville* : rafraichissements postérieurs au scrutin ; adde 17 février 1893 *Cⁿ d'Aignan*.

Invalidation : 1^{er} mai 1885, *Planchez* : distribution de victuailles ; 13 avril 1889, *Arudy* ; 13 décembre 1890, *Paris-pont-de-Flandre* : distribution de boissons ; 1^{er} février 1889, *Ouville-l'Abbaye* : banquets ; 15 mai 1885, *Lelédats* ; 1^{er} février 1889 ; *Hérès*, 8 février 1889, *St-Paulien*, 10 mars 1893, *St-Jean-de-Calo* ; 23 décembre 1893 *Cⁿ de Châtelaudren* ; 2 février 1894, *Cⁿ de Marvejols* ; 16 mars 1894 ; *Cⁿ de Beynat* : distributions de boissons accom-

chlore), aux feuilles de pointage, aux procès-verbaux de l'élection.

Ce sont aussi des additions, soustractions et substitutions frauduleuses de bulletins (15 décembre 1888, *Silfice* : bulletins laissés par le bureau aux mains des électeurs ; 17 mai 1889, *St-Etienne-des-Landes* : bulletins éparpillés, mélangés ; 28 janvier 1893, *Coueilles* et 5 mai 1893, *Gaja-et-Villedieu* : bulletins en sus des émargements en nombre considérable.

Ici, comme précédemment, le juge n'annule les opérations dans leur ensemble que s'il ne peut limiter la portée de la fraude commise (V. en ce sens les exemples cités).

§ 4. — Concours de fraudes et manœuvres

Si nous jetons un regard en arrière nous voyons qu'une manœuvre isolée, si elle ne présente pas un caractère tout particulier de gravité, entraîne rarement l'annulation de l'ensemble des élections. Il en est autrement lorsqu'il y a concours de fraudes ou de manœuvres. En pareil cas le juge qui jouit toujours d'un pouvoir d'appréciation absolu se trouve souvent amené à constater que l'ensemble des actes frauduleux allégués et prouvés a eu pour but ou pour effet d'altérer les résultats du scrutin. S'il peut limiter ces effets il se borne à retrancher aux candidats proclamés (20 février 1893, *Lésigny*) et à attribuer hypothétiquement à leurs concurrents s'il s'agit de suffrages exprimés contre le gré des votants (16 juin 1893, *Ste-Marie-de-Chignac*), un certain nombre

pagnées d'intimidation ou de conduite des électeurs, ivres parfois, au scrutin.

de suffrages ; s'il ne le peut pas, il annule les opérations de la section de vote où le fait allégué s'est produit (20 janvier 1893, *Milhas* ; 25 mars 1893 *Cⁿ de Villars*, 2 février 1894, *Cⁿ de Marvejols*), de cette section seulement (25 janvier 1889, *Plavin*), sans nuire d'ailleurs aux candidats contre lesquels la manœuvre était dirigée (13 avril 1889, *Féchain* ; 28 juin 1889, *Bédarieu* ; 25 mars 1893, *Villeréal* ; 16 juin 1893, *Brussac* ; 27 janvier 1894, *Cⁿ de Saint-Laurent*. Si donc les actes frauduleux n'ont profité qu'à des candidats déterminés, c'est à ces candidats seulement qu'il faut faire les retranchements dont il vient d'être parlé, c'est l'invalidation de ces seuls candidats qu'il faut prononcer (inv. de plusieurs candidats : 10 juillet 1885, *Biville* ; 19 mai 1893, *Ginols* : distributions d'aliments ; 1^{er} mai 1885, *Sorgues* ; 5 juillet 1889, *Estarivelles* : distributions de boissons ; 23 janvier 1885, *Lannion*, 9 mars 1889, *Laparade* : distributions d'argent ; inv. d'un seul candidat : 16 février, 30 mars 1889, *St-Pierre-d'Albigny*, *Pelleport* ; 22 novembre 1890, *Wasquehel*).

Un exemple intéressant et d'une application relativement fréquente de cette manière de procéder se rencontre lorsque des bulletins ayant été introduits frauduleusement au milieu des autres, l'instruction permet d'en déterminer le nombre et le bénéficiaire. En pareil cas, en effet, contrairement à la règle générale, le retranchement des bulletins trouvés en sus des émargements ne s'opère, dans la mesure des bulletins frauduleux, qu'à l'égard des candidats qui ont profité de la manœuvre.

La fraude ne se présume pas et il faut qu'elle ait été suivie d'effet. Le juge ne devrait donc pas tenir compte de tentatives qui n'auraient pas dénaturé les résultats ma-

tériels du scrutin, qui n'auraient pas empêché les électeurs de voter librement (6 avril 1894, *Fontiès-Cabardès*).

Par contre il ne doit pas perdre de vue que la manœuvre exercée même au début de la période électorale ne produit ses effets qu'au cours des opérations, aussi bien, d'ailleurs, lorsqu'il s'agit de menaces que de tentatives de corruption, au second tour qu'au premier (18 mai 1893, *Lillebonne*) et que parfois elle ne se prouve que par les faits concomitants ou postérieurs au scrutin.

Le juge peut toujours décider que, à raison des circonstances, notamment du nombre des suffrages recueillis par les candidats, les fraudes commises, n'ont pu modifier les résultats du scrutin, sinon quant au nombre des suffrages attribués au candidat, ce dont il peut ne pas se préoccuper ; *de minimis non curat prætor*, du moins quant à la proclamation des candidats et par voie de conséquence de valider les opérations.

Il ne doit pas excuser les fraudes et manœuvres commises par un candidat pour cette raison que des actes de même nature auraient été exercés par son concurrent ou ses agents. La faute de l'un ne peut couvrir celle de l'autre et le juge ne peut déterminer lequel des deux candidats a promis, donné le plus, lequel est le plus puissant, lequel s'est montré le plus violent (7 août 1885, *Andelot-en-Montagne* ; 29 juin 1889, *Roquebrune*).

TITRE II

DU JUGE DE L'ÉLECTION

Nous rechercherons dans cette seconde partie les limites de la compétence et l'office du juge de l'élection.

CHAPITRE PREMIER

DÉSIGNATION ET COMPÉTENCE DU JUGE DE L'ÉLECTION.

Nous ne discuterons pas sur le point de savoir quel doit être ce juge, tout paraît avoir été dit sur la question. Toutefois, le système français ne nous paraît pas le meilleur et nous préférerions que toutes les élections fussent soumises à l'examen d'un juge plutôt que de voir les plus importantes livrées aux Chambres qui oublient trop souvent qu'en pareille matière elles sont juges et non parties.

Le juge de l'élection varie en France avec l'ordre de l'élection.

S'agit-il d'élections aux Chambres, le juge est l'assemblée même à laquelle appartient l'élu (art. 5 du Déc. org. du 2 février 1852).

S'agit-il d'élections aux conseils municipaux ou d'arrondissement, le juge est le conseil de préfecture qui statue en premier ressort sauf appel au conseil d'Etat (art. 88, loi du 5 avril 1884 ; art. 51 et 53, loi du 22 juin 1833).

La loi du 10 août 1871 avait confié aux conseils généraux le soin de vérifier les pouvoirs de leurs membres, de nombreux abus se produisirent et la loi du 31 juillet 1875 décida que dorénavant cette vérification serait faite par le conseil d'Etat statuant en premier et dernier ressort.

Ce que nous devons surtout retenir de la désignation faite par le législateur, c'est que le juge de l'élection n'appartient jamais à une juridiction civile. Ni juge de paix, ni tribunal civil, ni cour d'appel, ni cour de cassation ne peuvent être utilement saisis d'une réclamation tendant à la validation ou l'invalidation d'une élection politique.

Cependant le juge de paix, la cour de cassation sont compétents pour statuer sur les contestations relatives à la confection des listes électorales, probablement parce qu'ils ne sont appelés à examiner que des conditions de capacité tenant toutes au droit civil ou de simples questions de fait.

Le juge de l'élection doit au contraire rechercher tout particulièrement si nos assemblées, rouage important de notre administration, sont constituées conformément à la loi ; loi d'ordre constitutionnel ou d'ordre administratif. Le principe de la séparation des pouvoirs ou mieux, peut-être de la séparation des autorités judiciaires, exi-

geait donc que les élections fussent soumises, intégralement, à la juridiction administrative.

Néanmoins et précisément, en vertu du même principe, les droits du juge civil restent entiers. Les questions d'état, d'exécution ou d'interprétation de jugements émanés de la juridiction civile, statuant au civil ou au criminel, ou relatives à la répression des délits commis même à l'occasion d'opérations électorales, ne peuvent être examinées que par le juge civil (11 janvier 1889, *Bonson* : examen de la portée d'un jugement rendu par un tribunal sarde avant l'annexion de la Savoie à la France ; 7 juillet 1893, *Crolles* : examen des effets d'un jugement portant dation d'un conseil judiciaire rendu par défaut et qu'on disait non exécuté dans les six mois de sa date).

Il en résulte que le juge de l'élection doit surseoir à se prononcer sur les contestations relatives à l'élection lorsque sa décision doit dépendre de celle du juge civil rendue sur l'une des questions dont nous venons de parler.

La loi municipale est formelle en ce qui touche les questions d'état (loi du 5 avril 1884, art. 39 qui a reproduit la loi du 5 mai 1855, art. 47).

Aubry et Rau (I p. 177) définissent l'état *la fonction d'un individu en tant qu'on le considère comme membre de l'association politique ou de la famille à laquelle il appartient*. On peut envisager l'état séparément au point de vue de la nationalité et à celui de la parenté, et par suite distinguer l'état de cité (*status civitatis*) et l'état de famille (*status familiæ*).

« L'état se détermine par la naissance..., il est susceptible de se modifier par les différentes causes qui font

acquérir ou perdre la qualité de Français, par le mariage et par l'adoption.

« L'état se résume dans les qualités de régnicole ou d'étranger, de mari ou de femme mariée, de père, de mère et d'enfant légitime, naturel ou adoptif ».

Les questions dont s'occupe la loi municipale sont donc les contestations relatives à la nationalité, à la parenté, à l'alliance.

L'état se déterminant par la naissance nous comprendrons parmi les questions d'état les contestations qui s'élèvent relativement à l'âge d'un candidat lorsqu'il est présenté deux actes de naissance lui assignant des âges différents. Il faut qu'il y ait identité entre l'individu qui se présente porteur d'un acte de naissance et l'individu que désigne cet acte. Or celui-ci perd toute sa force probante lorsque ses mentions sont démenties par un autre acte de naissance régulier en apparence. Au surplus s'il y a comme nous le supposons désaccord entre les deux originaux des registres de l'état civil, l'intéressé doit faire rectifier les mentions erronées en suivant une procédure spéciale devant les tribunaux civils (art. 855. C. Pr. civ.). Le juge de l'élection a donc une double raison de surseoir à statuer. Toutefois il ne devrait pas le faire s'il ne lui était soumis qu'un seul acte de naissance régulier en la forme, même si les mentions de cet acte étaient contestées, à moins bien entendu qu'il ne fût établi qu'une instance en rectification de cet acte est entamée devant le juge civil compétent, car on rentrerait alors dans l'hypothèse précédente.

Les questions d'état ne sauraient être confondues avec les questions de capacité civile, c'est-à-dire d'aptitude à devenir le sujet de droits et d'obligations. Si cette confu-

sion a parfois été faite sous l'ancien droit, elle ne paraît plus possible depuis la promulgation du Code civil dont l'article 3 distingue expressément l'état de la capacité des personnes. Nous en tirons cette conséquence que les lois postérieures à cette promulgation, notamment les lois électorales ont dû tenir compte de cette distinction et ne pas comprendre à la fois sous la dénomination d'état, l'état et la capacité (*Cⁿ La Ferrière*).

La modification de l'état des personnes ne suppose pas une *capitis deminutio* ; tout particulièrement la dation d'un conseil judiciaire n'est pas une question d'état et le juge de l'élection se trouve suffisamment instruit par le jugement. Si cependant l'interprétation ou les conditions d'exécution de ce jugement étaient l'objet de difficultés, le juge de l'élection serait incompétent pour les trancher. Il le serait non pas parce qu'il se trouverait en présence d'une question préjudicielle d'état l'obligeant à surseoir, mais parce qu'il se heurterait aux dispositions d'ordre public des articles 554 et 472 du code de procédure civile (V. 7 juillet 1893, *Crolles* ; statué dans ce sens en cas de faillite, 18 mai 1889, *Bièvres*).

Les contestations relatives au domicile ne sont pas des questions d'état : on ne change pas d'état lorsqu'on change de domicile. On peut même se demander si la capacité, envisagée d'une manière absolue, est modifiée par le changement de domicile.

De plus quelle difficulté peut soulever la constatation du domicile qui ne puisse être résolue par le juge administratif ? Tout individu a un domicile, tout au moins un domicile d'origine, c'est-à-dire celui de ses parents au jour de sa naissance : tout changement de domicile résulte de cette double condition : transport de l'habitation en

un lieu et intention de fixer son principal établissement en ce lieu. Laquelle de ces conditions échappe au juge administratif ? Est-ce le fait matériel du changement d'habitation ? Non puisque le conseil d'Etat se déclare compétent pour décider qu'un candidat a sa résidence en un lieu (2 février 1889, *Montferrand* ; 8 mars 1889, *Saint-Clément*). Est-ce la constatation que le principal établissement est en ce lieu ? Nous ne le pensons pas davantage, car ce n'est là encore qu'une question de fait qui est de la compétence du conseil d'Etat (25 mars 1893, *Saint-Pierre-du-Bû*). Est-ce donc l'intention de l'intéressé de fixer son principal établissement en ce lieu ? Mais cette intention ne résulte-t-elle pas ou de sa déclaration expresse (art. 104 C. civ.) point de fait facile à vérifier, ou *des circonstances* comme le dit l'article 105 du Code civil ? Aucun de ces éléments n'échappe au juge de l'élection. La question de savoir si un individu a son domicile en un lieu déterminé n'est pas une question de droit, c'est une question de fait.

Pourquoi donc le conseil d'Etat, qui déclare le juge administratif compétent lorsque la contestation relative au domicile se présente en matière d'élections municipales (23 décembre 1892, *Comblanes* 25 mars 1893 *Saint-Pierre-du-Bû*), renvoie-t-il les parties devant le juge civil lorsque la question est soulevée en matière d'élections départementales ? (28 juillet 1893, *Cⁿ d'Aignan*) (1).

C'est parce que la loi du 31 juillet 1875 qui a modifié l'article 16 de la loi du 10 août 1871 invite le juge de l'élection à surseoir lorsqu'il s'élève devant lui des contestations relatives à *l'incapacité légale* de l'élu.

1. En matière de contribution personnelle le conseil d'Etat se reconnaît compétent pour statuer sur les questions de domicile (23 juillet 1892, *Sr. Féminy*).

Que faut-il donc entendre par cette expression ?

Qu'elle comprenne les questions d'état, cela ne saurait faire doute. En effet, pour être éligible au conseil général ou au conseil d'arrondissement, il faut être Français (loi du 10 août 1871, art. 6). Mais que décider des simples questions de capacité, de domicile, d'inscription aux rôles des contributions directes ? Le juge de l'élection doit-il, quand une de ces questions est soulevée surseoir à statuer, comme dit la loi de 1875 ? doit-il renvoyer leur examen au juge civil ?

Nous ne le pensons pas. En effet, ce sont là de simples questions de fait qui, par suite, peuvent être résolues par le juge devant lequel elles sont invoquées.

Le texte de la loi, nous dira-t-on est formel. A cela nous répondrons que malgré cette précision, la jurisprudence s'est peu à peu formée sous l'empire des lois des 21 mars 1831 et 22 juin 1833, en ce sens que ces questions, tout d'abord exclusivement attribuées au juge civil, pouvaient être examinées par le juge administratif et par le juge civil, ce qui est peu satisfaisant au point de vue de l'application du principe de la séparation des autorités judiciaires, puis devaient être réservées au juge administratif. On en est venu à décider que ce juge devrait seulement surseoir toutes les fois que l'on contesterait devant lui une des conditions de l'éligibilité tenant à la capacité du candidat, ce qui doit s'entendre d'après le conseil d'Etat en ce sens que le juge de l'élection doit renvoyer les parties devant la juridiction civile lorsqu'une question de droit civil ou commercial est soulevée à l'occasion d'une élection, même si la question à examiner est une question de fait et non une question de droit.

Cependant rien n'autorise une pareille distinction entre les éléments qui composent les conditions d'éligibilité ;

tous doivent être soumis au même juge : ou le juge civil ou le juge administratif. Pour nous, qui avons tenté d'établir dès le début de cet ouvrage que l'éligibilité était une aptitude administrative, que les conditions d'éligibilité ne sont point par suite des conditions de capacité, il ne paraît pas douteux que la préférence ne doive être donnée au juge administratif, comme l'a fait la loi de 1875 pour les conseils généraux.

Nous ajouterons que le principe de la séparation des pouvoirs mal compris par les assemblées de la Révolution n'était pas encore bien nettement dégagé à l'avènement de Louis-Philippe. Les lois précitées de 1831 et 1833 qui voyaient principalement dans les conditions d'éligibilité des conditions d'âge, de domicile, d'inscription sur les listes électorales, toutes questions soumises journellement aux juridictions civiles, devaient nécessairement déclarer le juge civil compétent pour statuer. Il ne s'agissait pas d'un renvoi du juge de l'élection pour faire statuer préjudiciellement ; la décision définitive en matière d'éligibilité appartenait au juge civil.

La loi du 5 mai 1855 vint modifier ces errements quant aux élections municipales en décidant qu'en pareille matière le juge de l'élection serait juge de l'éligibilité sauf à surseoir lorsqu'une contestation s'élèverait relativement à « l'état » des candidats. Il convient de remarquer que la loi ne dit pas l'état et la capacité, comme l'article 3 du code civil, ce qui ne veut pas dire qu'il faille entendre ces deux sortes de faits sous la dénomination d'état, bien au contraire. La loi du 5 avril 1884 nous l'avons dit a reproduit cette disposition.

La loi du 10 août 1871 confia aux assemblées départementales la vérification des pouvoirs de leurs membres.

En 1875 lorsqu'on voulut faire cesser les abus qui étaient nés de cette procédure, le législateur se reporta tout naturellement aux lois de 1833 et de 1855. A la première qui régissait autrefois les élections aux conseils généraux il emprunta les termes de la loi, « *incapacité légale* », à la seconde son esprit, c'est-à-dire la compétence générale du juge administratif et l'obligation pour ce juge de surseoir dans certains cas, sans remarquer qu'il amalgamait ainsi deux principes tout différents.

Or dans quels cas le juge de l'élection devait-il surseoir ? La circulaire du 14 août 1875 écrite au lendemain de la promulgation de la loi par les bureaux qui en avaient préparé la rédaction s'exprime ainsi : « *Lorsqu'il y a contestation sur le point de savoir si tels ou tels conseillers sont domiciliés dans le département, le jugement de cette question d'état qui appartenait précédemment au conseil général est remis aujourd'hui aux tribunaux civils* » Ainsi dans l'esprit des rédacteurs de la loi il faut entendre par questions relatives à l'incapacité légale ou les questions d'état ou les questions de domicile, lesquelles auparavant étaient tranchées par le conseil général. Il faut donc l'entendre des questions d'état. Qu'importe après cela que l'auteur de la circulaire ait commis une erreur et qu'il ait présenté les contestations relatives au domicile comme des questions d'état (1).

4. Si le législateur avait voulu comprendre le domicile parmi les questions préjudicielles il n'aurait pas manqué de le faire, il n'avait qu'à copier l'article 42 de la loi du 21 mars 1831. Il n'a pu commettre l'erreur que nous venons de signaler puisqu'il lui suffisait de se reporter aux circulaires relatives à l'exécution des lois des 21 mars 1831 et 22 juin 1833 où l'on peut lire « *les tribunaux prononcent sur les questions d'état, sur les questions de domicile et sur celles d'attribution de contributions ou de possession annale* ».

Nous ajouterons qu'il n'aurait pas manqué de faire cette distinction

Notre manière de voir n'est pas celle du conseil d'Etat qui estime qu'en matière d'élections départementales le juge de l'élection juge de l'éligibilité, doit surseoir à statuer quand il s'élève une contestation relative au domicile (6 avril 1887, *Cⁿ de Melun* ; 8 juillet 1887, *Cⁿ d'Astaffort* ; 28 juillet 1893, *Cⁿ d'Aignan* ; Cpr. *C^a* 23 décembre 1892, él. mnp. de *Comblanes* 25 mars 1893, *Saint-Pierre-du-Bû*, adde 23 juillet 1892, *Sieur Riminy* ; (Voir note p. 558).

Notre thèse présente cet avantage d'être non seulement conforme, pensons-nous, aux principes du droit civil et du droit constitutionnel en tant qu'il prescrit de respecter le principe de la séparation des autorités judiciaires, mais en outre de tenir compte dans la plus large mesure du caractère de l'éligibilité dont les conditions ne sont pas des conditions de capacité et par suite échappent au contrôle du juge civil, enfin de mettre en harmonie tout notre système électoral.

Si l'on nous reprochait cette unification nous nous excuserions en nous abritant derrière la jurisprudence du conseil d'Etat qui applique aux conseils d'arrondissement, nous l'avons vu (1) et dans notre matière même, bien que

puisque par préterition il ne soumettait plus au juge civil les conditions relatives au paiement de l'impôt. On est fondé à supposer qu'il s'est plutôt reporté à la loi de 1835 qu'à l'article 42 de la loi de 1831.

La loi du 2 messidor an VII, prévoit en matière de contribution le renvoi devant le juge civil quand la question de propriété est soulevée. En matière électorale une semblable question ne se pose pas. Il n'y a pas, en effet, une contestation entre deux individus qui prétendent avoir le même droit ; mais entre deux personnes le candidat qui prétend avoir des droits, remplir des conditions et le protestataire qui soutient le contraire, sans cependant prétendre que ces droits lui appartiennent, que c'est lui qui remplit ces conditions.

1. V. tit. I. Ch. I, du droit à l'inscription au rôle d'une contribution directe.

l'art. 52 de la loi de 1833 ne soit pas abrogé, les mêmes règles qu'aux conseils généraux.

Remarquons de suite une importante différence entre les questions d'état et les questions d'ordre pénal (2). Le juge de l'élection devant qui est alléguée l'existence d'un délit électoral n'est pas tenu de renvoyer l'examen de la question au juge civil. Tant que le juge répressif n'est pas régulièrement saisi, il détermine l'influence que le délit a pu exercer sur le résultat de l'élection (9 février 1889, *Rosnay* ; 25 mai 1889, *Aignat*). Si l'auteur en est connu il recherche à qui il a pu profiter. Il n'est tenu de surseoir que si les parties lui ont fait connaître qu'une instruction est ouverte contre l'auteur présumé du délit, car le criminel tient le civil en état.

Au contraire dès que la question d'état est soulevée le juge de l'élection doit, de lui-même, renvoyer les parties devant la juridiction civile compétente et déclarer qu'il surseoit jusqu'à ce que le juge civil ait statué. Il va sans dire que si l'état n'est pas contesté il n'a pas à surseoir (18 juillet 1891, *Kerlouan* ; 25 nov. 1892, *Miremont*). Mais dès qu'il y a contestation il devient incompetent *ratione materiæ* et il ne peut statuer sur la question alors même que les parties, d'un commun accord, lui attribueraient compétence.

Le juge ne doit surseoir à statuer que si les conditions suivantes sont remplies :

Il faut tout d'abord qu'il s'agisse non d'une question de fait, telle que la résidence (2 février 1889, *Montferand*, 26 mars 1893, *Soulac*) ou une *capitis deminutio* (18

2. Il n'y a pas lieu de surseoir lorsqu'on invoque seulement la *capitis deminutio* du candidat.

mai 1889, *Bièvres* : faillite), mais d'une question d'état ou d'une contestation relative à l'interprétation ou à l'exécution d'un jugement émané de la juridiction civile.

Il faut que la solution de la question préjudicielle soulève un doute sérieux (Laferrière, *loc. cit.* I, p. 472 et II, p. 316, 317 ; Cass. 10 mars 1890, *Renier* ; C. E. 3 décembre 1880. *Zicavo* ; 30 janvier 1885. *Mangiennes*) (1). Si l'application de la loi civile est particulièrement facile il n'y a pas de doute sérieux (Cass. 8 avril 1891, *Woneur*), le juge administratif ne doit pas renvoyer les parties devant le juge civil (C. E. 25 novembre 1892, *Labastide-du-Vert* : frères germains ; 9 décembre 1892 *Septfonds* et 12 mai 1893, *St-Genest* : candidat dont l'un a épousé la sœur de l'autre). Nous croyons en outre que le juge administratif est autorisé à tenir compte d'une jurisprudence constante ; l'unanimité des décisions établit que la question, si elle a été douteuse, ne l'est plus. Toutefois le conseil d'Etat ne paraît pas adopter cette manière de voir (26 déc. 1884. *Etouvan*).

1. Doivent être considérés comme soulevant un doute sérieux les points de savoir si les étrangers nés avant 1889 peuvent bénéficier des dispositions de la loi du 26 juin 1889 sur la naturalisation (Cass. 10 mars 1890, *Renier*) ; si les condamnations prononcées par un tribunal sarde avant l'annexion entraînent la perte du droit de suffrage et par suite l'inéligibilité (7 août 1885, *St-Laurent*, 11 janvier 1889, *Bonson*), si la loi du 13 mai 1854 qui a correctionnalisé des infractions à la loi pénale qui étaient antérieurement qualifiées crimes, a eu pour effet d'assimiler à une condamnation pour délit une condamnation pour crime prononcée antérieurement à la promulgation de cette loi (7 août 1875, *Prades*), si l'article 15 § 3 du décret organique du 2 février 1852 qui vise les individus à qui il a été fait application de l'article 463 du Code pénal est applicable aux individus qui ont bénéficié des dispositions analogues écrites dans le code de justice militaire (14 mars 1884, *St-Arnaud*) si un jugement rendu par défaut et que l'on prétend non signifié doit être réputé exécuté (7 juillet 1893, *Crolles*).

Il faut en troisième lieu, et cette remarque s'applique à toutes les contestations étrangères à l'élection et soulevées à son occasion, que la solution de cette contestation soit indispensable au juge de l'élection. Il n'y aurait donc pas lieu de surseoir si le candidat dont l'élection est attaquée devait être invalidé parce qu'il n'aurait pas recueilli un nombre de suffrages suffisant, ou à raison de manœuvres non contestées, ou bien si son élection était attaquée à raison de fraudes, dont l'auteur est poursuivi si les fraudes, quoique punissables, ne pouvaient, même en les supposant démontrées, modifier les résultats du scrutin.

Le juge de l'élection devant qui s'élève une question d'état qui l'oblige à renvoyer les parties devant le juge compétent ne désigne pas laquelle de ces parties doit saisir le juge civil (8 déc. 1888, *Crèveœur*). La loi du 31 juillet 1875 sur les conseils généraux dispose que ce soin doit être mis à la charge de la personne qui soulève la question préjudicielle (1). Lorsqu'à l'expiration des délais qui ont été impartis pour ce faire « à la partie la plus diligente » le juge civil n'a pas été saisi, le juge de l'élection statue en tenant comme mal fondées les allégations qui ont motivé le renvoi (21 avril 1893, *Parly* ; 28 juillet 1893, *St-Aignan*).

Le juge de l'élection est-il lié par la décision du juge civil ? Oui, dirons-nous. Toutefois il convient de s'expliquer sur la portée de cette affirmation.

1. Le juge de l'élection ne commet pas un excès de pouvoir lorsqu'il met expressément le soin de saisir le juge civil à la charge du protestataire qui fonde sa réclamation sur ce que le candidat élu n'est pas Français ou est parent ou allié au degré prohibé d'un autre candidat qui lui est préférable (3 décembre 1884, *Colombay*, 3 mars 1893, *St-Haon*).

Si le juge répressif a condamné un individu pour avoir accompli un délit électoral, le juge de l'élection doit tenir pour un fait acquis que le délit incriminé a été commis et l'a été par cet individu, mais il peut librement apprécier les conséquences de cet acte au point de vue électoral et décider, par exemple, qu'il n'a pas eu d'influence sur les résultats du scrutin.

En revanche, si le prévenu a été renvoyé, par exemple comme n'étant pas coupable des faits incriminés, le juge de l'élection peut tenir l'existence de ces faits comme suffisamment démontrée et annuler par suite les opérations électorales qui lui sont déférées.

Il peut même, dans l'un et l'autre cas, puiser sa conviction, et c'est ce qui arrive le plus souvent, dans l'exposition des circonstances de la cause faite par le juge répressif.

Si le juge civil a décidé que tel individu dont l'état est douteux, est français ou étranger, parent ou allié au degré prohibé d'un candidat élu qui lui est préférable, le juge de l'élection doit tenir cet individu comme jouissant des qualités qui lui sont reconnues par le juge civil. Bien que le juge de l'élection conserve dans ces hypothèses comme dans celles qui précèdent toute sa liberté quant à la décision à rendre, en fait, le plus souvent, il n'aura qu'à constater dans les considérants de sa décision, le sens du jugement ou de l'arrêt de la juridiction civile, et prononcer par voie de conséquence, la validation ou l'invalidation du candidat dont l'élection est attaquée.

Que faut-il décider lorsque le juge de l'élection, saisi d'une question d'éligibilité se trouve appelé à statuer sur

des conditions relatives à la capacité électorale ou sur des questions d'impôt ?

Nous avons vu que, pour être éligible il fallait tout au moins être électeur, expression qui doit s'entendre aussi bien des citoyens non inscrits que des citoyens inscrits sur une liste électorale, ou justifier du droit à l'inscription au rôle d'une contribution directe. Le juge de l'éligibilité doit-il reconnaître à l'inscription sur la liste électorale ou sur le rôle des contributions, l'autorité de la chose jugée et renvoyer les parties, devant le juge de l'électorat ou le juge des questions d'impôts ? Doit-il au contraire, dans tous les cas, se déclarer compétent et dire avec M. Laferrière (*locit. II*, p. 310), *l'identité qui peut exister entre certaines conditions de l'électorat et de l'éligibilité n'empêche pas que ces conditions ne soient la base des droits différents relevant de juridictions distinctes.*

Nous n'avons pas fait autre chose qu'appliquer cette observation lorsque nous avons reconnu au juge de l'élection le droit de statuer sur les questions de domicile, nous n'hésitons donc pas à nous prononcer en ce sens. Non seulement la loi n'exige pas des éligibles qu'ils soient inscrits sur la liste électorale, ce qui semble donner toute latitude au juge de l'élection, mais encore lorsqu'il s'agit d'un citoyen inscrit ou dont la demande en inscription a été rejetée par le juge de l'électorat, on peut soutenir que l'exception de chose jugée ne peut être utilement soulevée devant le juge de l'élection. Dans les questions soumises au juge de l'électorat et au juge de l'éligibilité, il n'y a pas identité de personnes agissant en les mêmes qualités (1). Les conflits s'élèvent l'un entre deux groupes

d'électeurs, l'autre entre les électeurs et le candidat élu. Il n'y a pas identité d'objet, puisque dans un cas on recherche si l'intéressé remplit les conditions prescrites par la loi pour être inscrit sur la liste électorale et dans l'autre s'il est citoyen français, majeur, jouissant de ses droits politiques.

Le juge de l'élection peut donc déclarer que le candidat non inscrit est électeur (15 mars 1878, *Mayenneville* : individu dont on avait rejeté la demande d'inscription sur la liste bien que l'incapacité temporaire dont il se trouvait frappé eût pris fin ; 30 janvier 1885, *Mangiennes* : individu qui avait acquis la qualité de Français entre la date de la clôture de la liste électorale et le jour du scrutin) et, au contraire que le candidat inscrit sur une liste n'est pas éligible parce qu'il ne remplit pas l'une des conditions de capacité électorale, par exemple, parce qu'il est privé du droit de suffrage (7 août 1875, *Prades* ; 17 janvier 1879, *Veyras* ; 12 mai 1882, *Boynes* ; 18 mai 1889, *Bièvres* ; adde 11 mars 1889, él. du délégué mineur de *Girromagny*).

En agissant ainsi, le juge de l'élection ne prononce ni addition ni retranchement à la liste électorale, comme le dit M. Laferrière (*loc. cit.*, II, p. 310) *il se borne à retenir comme réalisant certaines conditions d'éligibilité des faits que le juge de l'élection pourrait retenir de son côté comme réalisant des conditions de l'électorat.*

Il en résulte que le juge de l'élection ne doit pas valider la proclamation d'un candidat dont on conteste l'éligibilité par cette seule raison que ce candidat est inscrit sur une liste électorale (27 mars 1885, *Warneton-Sud* ; 11 janvier 1889, *Redon* : *a cont.*). Si l'on n'allègue pas qu'il a été inscrit à tort, le juge peut conclure de l'inscription

qu'il réunit les conditions communes à l'électorat et à l'éligibilité (10 juillet 1893, *St.-Jean-de-Cornières* et les deux arrêts ci-dessus).

De même qu'il a pu déclarer qu'un individu non inscrit sur une liste électorale a la capacité électorale et qu'un candidat inscrit sur une pareille liste l'a été à tort, il peut déclarer qu'un candidat doit ou ne doit pas personnellement l'impôt, ce qui ne veut pas dire qu'il ordonne l'inscription ou la radiation du nom de ce candidat sur les rôles d'une contribution (31 mars 1882, *Aunay* : foncière ; 21 mars 1883, *Cayenne* : patente ; 8 août 1882, *St-Aubin* : mobilière ; 10 novembre 1876, *St. Félicien* : droit à l'inscription au rôle du père usufruitier légal des biens de son enfant mineur de dix-huit ans ; 23 mars 1880, *St. Maur* : id. du mari usufruitier des biens non paraphernaux de sa femme ; 5 mai 1893, *Villeneuve-d'Arnon* : id. du propriétaire d'un immeuble).

Ici encore on peut dire que la question portée devant le juge de l'élection diffère de celle qui est soulevée devant le juge de l'impôt, car devant celui-ci il y a conflit entre le particulier et le Trésor et devant l'autre entre le candidat et les citoyens de la circonscription.

Ce n'est pas seulement lorsqu'il se trouve appelé à statuer sur l'aptitude d'un candidat qu'il peut avoir à se prononcer sur des questions de capacité électorale, c'est encore toutes les fois que la capacité des votants est contestée que le défaut d'inscription d'électeurs sur la liste est invoqué. Quelle doit être sa conduite en pareil cas ?

Le juge de l'élection a pour mission de rechercher si aucune atteinte n'a été portée à la sincérité du scrutin et, si une atteinte y a été portée, d'en déterminer les ef-

fets. Si donc des individus non électeurs ont indûment pris part au vote, il semble qu'il devrait tenir leurs suffrages comme non exprimés et si des électeurs ont été privés du droit de vote, qu'il devrait supposer qu'ils auraient voté pour les plus favorisés des candidats évincés.

Sans nul doute il en serait ainsi si le législateur n'avait pas institué la liste électorale.

On sait que cette liste, véritable obstacle apporté à l'exécution du droit de suffrage, est dressée en suivant une procédure déterminée, que les électeurs inscrits ou justifiant par jugement qu'ils devraient y être inscrits peuvent seuls prendre part au vote et qu'ils le peuvent tous. Comme l'établissement de cette liste exige l'examen de la capacité civile et politique des électeurs, il est confié au juge civil.

Saisi d'une réclamation basée sur ce que des individus inscrits à tort sur cette liste ont voté, que des électeurs ont été empêchés de voter par suite de refus du juge civil de les inscrire ou de les maintenir, le juge de l'élection n'a pas à surseoir et renvoyer les parties devant le juge compétent, parce que la clôture de la liste fait présumer que toutes les contestations auxquelles sa confection ou sa révision ont donné lieu se trouvent ou résolues ou soumises au juge. Mais peut-il sans violer le principe de la séparation des autorités judiciaires tenir pour non avenu le vote des individus indûment inscrits, peut-il tenir compte, au moins hypothétiquement, du vote des électeurs dont la demande d'inscription ou de maintien sur la liste électorale a été rejetée à tort et qui par suite n'ont pu exercer leur droit de suffrage ? le tout en supposant que ces irrégularités ne soient pas la conséquence de fraudes, de manœuvres ?

La question n'est pas de savoir si l'intéressé devait figurer ou non sur la liste, cette question échappe toute entière au juge de l'élection, qui ne peut prononcer ni addition ni radiation ; mais de savoir s'il avait ou non le droit de prendre part au vote, lorsque ce droit réclamé ou exercé est contesté.

M. Laferrière (*loc. cit.* II. p. 305) dit que les questions de droit de vote appartiennent *quelquefois* au juge de l'élection. Que le savant auteur nous permette de demander pourquoi quelquefois seulement, pourquoi pas toujours ? Est-ce parce que l'examen de la question ne peut être opéré par le juge de l'élection sans porter atteinte au principe de la séparation des autorités judiciaires ? On l'a dit, mais nous ne le pensons pas, car il ne faudrait pas dire quelquefois, il faudrait dire jamais. Pour qu'il y ait atteinte au principe de la séparation des autorités judiciaires, il faudrait que le juge de l'élection examinât la même question que le juge de l'électorat, il faudrait que l'on pût opposer au juge de l'élection l'exception de chose jugée.

Ce qui confère le droit de voter c'est non pas l'inscription sur la liste électorale, instrument qui permet de constater rapidement au cours du scrutin la capacité des électeurs qui ont fait connaître d'avance et en temps utile leur intention d'exercer leur droit de suffrage dans un lieu déterminé, mais la capacité électorale, c'est-à-dire l'ensemble des qualités de citoyen français, majeur, non déchu du droit de vote, de ces individus.

Devant le juge de l'électorat on a demandé l'inscription sur une liste, devant le juge de l'élection on soutient que le vote exprimé est entaché de nullité parce que celui qui

l'a émis n'était pas Français, n'était pas majeur ou avait perdu le droit de suffrage. Y a-t-il identité de question ? Devant le premier juge le débat s'élevait entre un électeur et ses concitoyens, devant le second le conflit s'élève entre les électeurs et un candidat : Y a-t-il identité de personnes agissant en la même qualité ?

Le conseil d'Etat estimant qu'une élection « *ne peut-être le résultat d'infractions formelles à la loi et de véritables délits* » (Laferrière *loc. cit.* II. p. 307) partage notre manière de voir lorsqu'il s'agit d'individus qui ont perdu le droit de suffrage mais pour ceux-là seulement, sans distinguer d'ailleurs si la perte du droit de suffrage est antérieure ou postérieure à la clôture de la liste électorale. Si le principe de la séparation des autorités judiciaires est en jeu pourquoi cette exception ? S'il ne l'est pas, pourquoi limiter l'examen du juge de l'élection aux seuls cas d'indignité.

N'est-il pas d'ordre public, au même degré que des étrangers ne prennent point part au vote. On éloigne du scrutin un commerçant malheureux, un officier ministériel qui n'est coupable que d'une négligence, grave peut-être mais non deshonorante, et l'on reconnaît le droit de vote à un étranger, on abandonne le gouvernement de la chose publique à des enfants. Nous l'avons déjà fait observer (tit. I, ch. II), le vote des étrangers, des mineurs n'est-il pas moins prohibé par la loi électorale, qui n'avait pas à prévoir les erreurs qui se glisseraient dans la confection de la liste des électeurs, que le vote des indignes, de l'interdit judiciaire ? Et d'ailleurs ne fait-on pas une pétition de principe en disant que le juge de l'élection n'exerce son contrôle sur le droit de vote que dans les cas

où la loi *supprime* elle-même ce droit *nonobstant* l'inscription sur la liste » (Laferrière II. p. 307). La loi pénale punit l'indigne qui vote, elle ne *supprime* pas plus son suffrage que celui de l'incapable. Nous croyons que dans tous les cas on pourrait dire « *ce que le juge de l'élection retient... c'est-la nullité d'un vote émis contrairement à une prohibition légale* » (Laferrière *loc. cit.*) cette prohibition résultant aussi bien d'un texte affirmatif que d'une expression négative. La loi ne dit pas que tous les individus inscrits sur la liste émettent un suffrage valable, mais que pour voter il faut remplir trois conditions : être électeur, être inscrit sur une liste, ne pas se trouver dans un cas où le droit de vote est suspendu.

Quoi qu'il en soit, en dehors des individus qui ont perdu l'exercice du droit de suffrage, qu'ils aient été condamnés par le tribunal répressif pour avoir indûment voté (6 décembre 1878, *Sautel*) ou qu'ils ne l'aient pas été (11 février 1881, *Bergue* ; 8 juillet 1881, *Luzey* : indignes ; 9 janvier 1885, *Sainte-Marie-Siché* ; failli) ou dont le droit de suffrage est suspendu, et pour lesquels d'ailleurs, il ne peut y avoir de question, puisque la suspension de l'exercice du droit de vote ne les empêche pas de figurer sur la liste électorale, et, d'une manière générale, en dehors de ceux qui en votant commettent un délit, par exemple parce qu'ils votent dans deux communes à la fois (6 février 1885, *Francillon* ; 7 août 1885, *Saint-Christophe*), le conseil d'Etat décide que le juge de l'élection est incompétent, qu'il est lié par les décisions du juge de l'électorat (1^{er} juillet 1893, (*Castagnède* : mineur ; 24 décembre 1893, *Calmont* : divers) (1).

1. Peut-être devrait-il au moins faire cette réserve que la question soulevée devant le juge de l'élection : âge, nationalité, ait été tranchée ex-

Toutefois le juge de l'élection recouvre son indépendance lorsque les inscriptions ou les radiations sont la conséquence de manœuvres qui n'ont pu être connues ou déjouées avant l'expiration des délais de la loi, lesquels ne dépassent pas le vingtième jour qui suit la date de la clôture de la liste. Aussitôt que ces manœuvres sont alléguées et prouvées, lorsqu'il est d'ailleurs établi que les électeurs n'avaient plus de voies de recours ouvertes pour obtenir la rectification de la liste, il se déclare compétent (21 juin 1892, *Criquebeuf*; mineur). Il le faut bien sous peine de laisser la loi dépourvue de sanction.

Dès ce moment le contrôle des opérations de révision de la liste lui appartient et il se reconnaît le droit de rechercher dans quelle mesure les irrégularités commises ont pu altérer les résultats du scrutin. Ce ne sont plus seulement les additions et retranchements de noms, ce sont encore les formes et délais de la révision et de la publication de la nouvelle liste qu'il contrôle (13 juin 1878, *Gourin*; 12 avril 1879, *Cauro*, 12 août 1879, *Morosaglia*; 27 juin 1889, *Idaux-Mendy*; Cpr. 7 décembre 1884, *Andillac*; 12 juin 1885, *Montagnac*).

Entre autres conséquences le juge de l'élection est compétent pour statuer sur les additions et radiations opérées après la clôture de la liste en l'absence d'un jugement du juge de paix les ordonnant (9 août 1889, *Au-*

pressément par le juge de l'élection. Le défaut de réclamation sur une pareille question ne confère pas un droit à l'intéressé puisque l'année suivante, il peut voir son inscription radiée, parce qu'il est mineur ou étranger, ou opérée, parce qu'on reconnaît qu'elle lui a été refusée à tort. Pourquoi le juge de l'élection serait-il plus lié que le juge de l'électorat ?

male ; 10 juillet 1885, *St-Germain* ; 10 février 1893, 8^e Cⁿ. de *Marseille* ; 24 juin 1893, *St-Saturnin*) et incompetent pour toutes les modifications opérées avant. Dans ce dernier cas, en effet, il y a eu une décision au moins simplifiée de la commission de jugement, de laquelle les intéressés peuvent appeler dans les vingt jours de la clôture (18 mars 1873, *Appilly*). *Considérant*, dit cet arrêt, *que le sieur X. a été inscrit sur la liste électorale antérieurement à sa clôture et qu'il n'appartient pas au conseil d'Etat d'apprécier la validité de cette inscription ; Considérant que les sieurs B. et D. n'ont été inscrits sur la liste électorale que postérieurement à sa clôture, en l'absence de toute décision de l'autorité judiciaire, que dans ces circonstances, il y a lieu de déduire leurs suffrages tant du total des suffrages exprimés que des voix obtenues par chacun des candidats proclamés élus. »*

La jurisprudence du conseil d'Etat telle qu'elle découle de cet arrêt est fondée sur ce que les opérations de révision ont été régulières et que les intéressés ont pu présenter leurs observations au juge compétent, de sorte que la manœuvre, si elle a été antérieure à la clôture de la liste, a pu être déjouée (9 juin 1893, *Missègre*). Si cette présomption est démentie par l'instruction, il faut élargir la sphère d'action du juge de l'élection. Par exemple si les opérations de la révision ont été accompagnées de graves irrégularités non soumises au conseil de préfecture, il est fondé à rechercher si ces irrégularités n'ont pas été le résultat de manœuvres et par suite dans quelle mesure ces manœuvres ont pu porter atteinte à la sincérité du scrutin (29 mars 1889, *La Chaussée* ; défaut de convocation du délégué ; 28 juin 1889, *Bastia* : clôture tardive de la liste ; 3 juin 1893, *Auxy* : irrégularités diverses).

La présomption de fraude peut être établie par le rejet d'une réclamation présentée contre ces irrégularités. C'est l'application de la règle générale dont nous avons rencontré de fréquentes applications à savoir que la fraude peut être présumée toutes les fois qu'il n'est pas tenu compte d'une réclamation fondée présentée au moment où l'irrégularité qu'elle relève est commise (20 janvier 1885, *Barbaggio* : réclamation d'un électeur au cours de la révision ; 18 décembre 1885, *St-Laurent* : réclamation du délégué du préfet).

Si les manœuvres alléguées et même prouvées, n'ont pu être ou n'ont pas été de nature à altérer les résultats du scrutin, le juge n'a pas à annuler les opérations qui lui sont déférées (13 juillet 1889, *Miribel-Lanchâtre* ; Cpr. 17 juillet 1885, *Auchel* : absence de registre des réclamations). Il en est *a fortiori* de même lorsque les individus indûment inscrits n'ont pas voté (30 janvier 1885, *Coulouniex*).

Nous avons supposé jusqu'ici que les électeurs avaient voté sur une liste plus ou moins régulièrement dressée mais non annulée et close avant le scrutin et au plus tôt le 31 mars de l'année électorale. Le vote sur une liste annulée par le conseil de préfecture ou qui ne serait pas close, entraînerait l'annulation de l'ensemble des opérations (4 janvier 1889, *Lauraët* ; 17 janvier 1891, *Alon*).

Il peut arriver que le juge de l'élection statue sur le vote ou le défaut de vote d'individus, alors même qu'aucune manœuvre ne serait alléguée. Il faut supposer qu'au jour du scrutin les électeurs ont pu voter ou ont été empêchés de le faire en exécution d'une décision judiciaire qui a été ultérieurement réformée. Au jour où le conseil d'Etat statue une décision définitive est intervenue. Cette

décision rétroagit au jour où le juge civil a été saisi de la demande de sorte que le juge de l'élection, en pratique le conseil d'Etat comme nous l'avons supposé, statue comme si les radiations et additions prononcées par le dernier juge l'avaient été antérieurement au scrutin. Il se trouve ainsi amené à déclarer nul le vote d'individus qui étaient inscrits sur la liste et à reconnaître le droit de vote à des électeurs dont le bulletin a été régulièrement refusé (25 mai 1889, *Velone-Orneta* (1)).

Le juge de l'élection, même quand il statue sur les irrégularités commises au cours des opérations de révision de la liste électorale, ne peut ni annuler les opérations comme aurait pu le faire le conseil de préfecture régulièrement saisi, ni prononcer l'inscription ou la radiation de noms comme le juge civil.

Une situation analogue se présente toutes les fois que les électeurs soutiennent que les actes d'administration, dont ils ne peuvent demander l'annulation par la voie contentieuse (14 mars 1879, et 5 décembre 1890, *Bernay* et *Tulle* : irrecevabilité d'une demande en rectification des tableaux de la population ; 28 mars 1879, *Paisy-Gosdon* : id. d'un arrêté de convocation), ont été accompagnés de fraudes, d'irrégularités graves de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin. Ces actes que le juge de l'élection ne peut annuler (7 août 1885, *Villeneuve-les-Chanières*) mais dont il peut et même doit rechercher l'influence sur les opérations électorales (28 février 1879,

1. C'est là un nouvel exemple des cas dans lesquels le juge de l'élection doit surseoir à statuer, puisqu'il ne peut le faire qu'après que le juge de l'électorat s'est prononcé définitivement, observation que l'on doit combiner avec cette règle que le pourvoi en cassation n'est pas suspensif de l'exécution du jugement,

St. Georges ; 10 juin 1893, *Puech*) sont relatifs à la préparation, à la tenue du scrutin. Ils se distinguent de ceux que nous avons étudiés précédemment dans cette section en ce qu'ils n'émanent pas d'une juridiction.

Ce sont le dénombrement de la population (9 juin 1893, *Balogna* : erreur d'addition constatée par le conseil d'Etat au moyen de la liste nominative dressée dans la commune) ; la division d'une commune en sections électorales (10 juin 1893, *Puech*) ; la détermination du nombre de représentants à élire (19 mars 1875, *Sr.*, *Deregnamme de Roubaix* ; et *Sr. Testelin de Lille* : irrecevabilité du recours pour excès de pouvoir formé contre la répartition des conseillers entre les sections) et indications du jour de l'élection ; 29 mars 1889, *Thinay*) ; les décrets et arrêtés de convocation (8 janvier 1886, *La-Batie-Montgascon* : soit quant à l'observation des délais : 16 février 1878, *Vico* et 27 novembre 1885, *Montesquieu* ; soit quant à leur contenu : division des communes en sections de vote : 8 février 1884, *Valence* ; désignation de la salle de vote : 18 décembre 1885, *Valle-d'Orezza*).

Le juge de l'élection ne saurait refuser d'examiner dans quelle mesure les irrégularités commises dans l'exécution de ces actes ont pu altérer les résultats du scrutin, sans se rendre coupable d'un déni de justice.

Parmi ces actes il en est qui ne peuvent avoir d'influence que sur une élection, par exemple les actes de convocation ; il en est d'autres, tels que la publication des tableaux du dénombrement de la population, la division des communes en sections électorales, qui peuvent en avoir sur plusieurs élections consécutives de même nature. Dans ce dernier cas le même grief peut être relevé contre ces diverses opérations et le juge de l'élection qui

a statué une première fois peut invoquer l'autorité de la chose jugée, si d'ailleurs les choses n'ont pas été modifiées (1). Cette réserve permet de décider dans deux hypothèses intéressantes.

Tout d'abord l'irrégularité a été renouvelée, maintenue par l'autorité qui l'avait commise et qui avait été appelée à la réparer après la première décision du juge de l'élection, on ne peut invoquer la chose jugée (6 août 1887, *Mazerolles*).

Il peut arriver en second lieu qu'une commune ayant été divisée en sections électorales, de précédentes élections aient été annulées pour défaut de proportionnalité entre les nombres de conseillers municipaux à élire dans les différentes sections. Ces nombres dépendant du chiffre des électeurs inscrits dans chaque section, la disparition de quelques électeurs dans une section, la survenance de quelques autres dans une seconde section, peuvent faire cesser le vice dont se trouvaient entachées les précédentes opérations. Mais on peut dire qu'en pareil cas c'est moins le sectionnement que l'acte de convocation qui était irrégulier et c'est pourquoi le juge de l'élection doit examiner à nouveau les faits et ne peut se retrancher derrière l'autorité de la chose jugée (7 janvier 1887, *Neuve-lès-la-Charité*).

L'irrégularité des actes que nous venons d'énumérer entraîne la nullité des opérations, car le juge ne peut en

1. Par contre le fait que de précédentes élections auraient eu lieu dans les mêmes conditions et n'auraient pas été attaquées pour ce motif ne rend pas irrecevable la réclamation fondée pour la première fois sur cette irrégularité (11 juin 1886, *Mazerolles*). De plus il n'y a pas chose jugée si lorsque cette irrégularité a été invoquée le recours a été déclaré irrecevable en la forme.

limiter les effets (6 août 1887, *Mazerolles*), à moins que la circonscription ne soit divisée en sections de vote. En pareil cas sont seules annulées les opérations effectuées dans les bureaux où s'est produite l'irrégularité.

S'il s'agit d'élections municipales dans une commune divisée en sections électorales, il ne faut évidemment appliquer la règle précédente qu'aux opérations effectuées dans la section où s'est produite l'irrégularité (14 janvier 1892, *Muret*) ; mais il faut le faire pour toute les sections où elle s'est produite (3 août 1889, *Villebret*) à moins bien entendu que le juge ne soit saisi de l'irrégularité qu'à l'égard d'une seule section (9 janvier 1885, *Rogliano* ; 17 juin 1893, *Tain*) et que sa décision n'ait pas pour effet d'augmenter le nombre des conseillers municipaux. S'il en était autrement, le juge pourrait d'office annuler, par voie de conséquence, les opérations effectuées irrégulièrement dans une autre section afin que l'effectif de l'assemblée communale pût être ramené à son chiffre légal.

De ce que le juge de l'élection est juge de l'éligibilité on doit conclure non-seulement qu'il est compétent pour statuer sur les conditions de l'éligibilité, mais encore sur les cas d'inéligibilité et d'incompatibilité. Il a donc qualité pour rechercher si les candidats proclamés étaient au jour du scrutin dans un cas d'inéligibilité, ou s'ils se trouvent au jour de sa décision dans un cas d'incompatibilité. Il peut notamment rechercher si l'option du candidat élu ou remplacé, (26 juillet 1889, *Meignelay*) la démission volontaire ou d'office (11 janvier 1889, *Saint-Pantaléon* ; 8 juin 1889, *Valprioude*), l'abandon du salaire, etc. sont définitifs et réels aux époques que nous venons d'indiquer. mais il n'a pas à faire de déclaration tendant à modifier la situation du candidat dont l'éligibilité est en cause (21

janvier 1893, *Rainecourt* : il n'a pas à déclarer un conseiller municipal démissionnaire d'office).

Que peut faire le juge de l'élection lorsqu'on soutient devant lui que l'acceptation du mandat dans les conditions où il a été dévolu est de nature à porter atteinte à l'indépendance de l'élú ?

Lorsque la question se pose à la chambre, le juge estime que le candidat n'est pas obligé de tenir ses engagements et valide son élection. Cette manière de procéder nous paraît critiquable car les électeurs qui ont donné leur voix à l'élú ne l'auraient pas fait s'ils avaient pensé que l'engagement pris par le candidat ne serait pas tenu. Le conseil d'Etat estime au contraire qu'il y a là un vote conditionnel qui dénature les résultats du scrutin et il attribue au juge de l'élection le droit de connaître de la question et d'annuler s'il l'estime convenable les opérations attaquées (18 décembre 1891, *Paris, él. des Prudhommes*).

Nous venons de voir dans quels cas le juge de l'élection est compétent pour statuer sur les nullités en matière électorale. Avant de rechercher comment il doit se prononcer nous avons à examiner la question de savoir s'il n'a pas, en dehors de sa mission contentieuse, un pouvoir de juridiction gracieuse.

La question se pose lorsque le bureau de vote a omis d'opérer, en tout ou en partie, le dépouillement et l'attribution des bulletins et que les opérations électorales ne sont pas attaquées. Le juge de l'élection peut-il être substitué au bureau de vote et faire gracieusement ce que celui-ci aurait dû faire ? Si oui il est saisi, sans délai, par le préfet ou le ministre de l'Intérieur selon que le

juge de l'élection est ou n'est pas le conseil de préfecture : la vérification des documents de l'élection ne peut être confiée qu'au juge de l'élection. Le Conseil d'Etat a rarement à se prononcer en ce qui le concerne lui-même car lorsque le dépouillement d'élections dont il connaît en premier ressort n'est pas totalement effectué par les bureaux de vote il lui est presque toujours adressé des réclamations qui saisissent le juge contentieux et ne lui permettent pas de statuer gracieusement. Il s'est cependant reconnu ce pouvoir (8 mars 1878, *La Porta* ; 24 décembre 1880, *Campile*). Il le reconnaît également au conseil de préfecture (8 mars 1890, *Castelnau-du-Guers* ; 27 juillet 1893, *Albas*).

Le juge statuant gracieusement ne doit faire strictement que ce que le bureau aurait dû faire, c'est-à-dire proclamer les résultats matériels du scrutin (20 janvier 1893, *Saint-Pierre, Martinique*) et au besoin déclarer qu'il sera procédé à un second tour pour la nomination d'un certain nombre de représentants.

CHAPITRE II

OFFICE DU JUGE

Comment le juge de l'élection doit-il statuer lorsque les faits allégués à l'appui d'une réclamation : irrégularités, erreurs, manœuvres, sont ou établis ou démentis par l'instruction.

S'ils sont démentis aucune difficulté : il valide les opérations. Il en est de même si les faits allégués ne sont pas démontrés par ceux qui les invoquent.

La solution est moins simple dans les autres cas.

M. Laferrière dont on ne saurait trop invoquer l'autorité s'exprime ainsi : *Le juge de l'élection a pleine compétence pour apprécier la régularité des opérations électorales et pour annuler celles dont la légalité lui semblerait compromise par l'omission des formalités essentielles.*

Le juge appelé à statuer sur la sincérité du scrutin, la régularité des opérations, la matérialité et la moralité du vote, doit se demander si les faits allégués et prouvés par hypothèse, ont excédé les facultés légales du fonctionnaire, du candidat, de l'électeur, et, en cas d'affirmative, s'ils ont pu exercer quelque influence sur les résultats de l'élection.

Pour la matérialité du vote le juge n'a qu'à nombrer des faits, des suffrages, en donnant d'ailleurs et dans

la plus large mesure possible, satisfaction à la volonté probable de l'électeur.

Pour la régularité des opérations il ne doit tenir compte que des infractions qui ont pu induire l'électeur en erreur ou favoriser des manœuvres, des fraudes, tout en considérant que les faits de cette nature sont souvent inévitables et que le législateur désire éviter l'agitation électorale et par suite la fréquence des invalidations.

Pour la moralité, au contraire il peut se borner, à remarquer que « *les faits constatés ont été de nature à altérer la liberté et la sincérité du scrutin* ». Le conseil d'Etat n'exige pas qu'ils y aient effectivement porté atteinte. C'est qu'en effet, ainsi que le dit M. Laferrière, « *tout soupçon légitime se retourne contre l'élu* » dont le titre doit être hors de doute.

Toutefois, pour que l'annulation soit prononcée, il faut que l'altération, si elle avait eu lieu, eût été de nature à modifier les résultats du scrutin, c'est-à-dire à faire remettre en question la nomination des candidats proclamés. Si donc l'erreur, l'irrégularité alléguées ont été réparées par le bureau qui les avait commises (24 mars 1893, *Haute-Loire* ; 21 avril 1893, *Lombes*), si les électeurs victimes de la fraude, de la manœuvre ont néanmoins librement voté (6 avril 1894, *Fontiès-Cabardès*) si la fraude, la manœuvre ont eu pour but ou pour effet de nuire aux candidats proclamés ou à leurs partisans (6 avril 1894, *Piedigrioglio*) ou de profiter aux candidats évincés (7 août 1885), le juge de l'élection n'a pas à en tenir compte.

Si le vice allégué n'a profité qu'à des candidats déterminés le juge ne doit pas en faire supporter les consé-

quences aux autres (16 février 1889, *Saint-Pierre d'Albigny*; 30 mars 1889, *Pelleport*; 19 mai 1893, *Ginoles*).

Il faut faire, en effet, une distinction, pour l'application des règles que nous venons de poser.

1) La réclamation est fondée sur le défaut d'aptitude de l'élu : le juge invalide l'élection alors même qu'aucune irrégularité, qu'aucune fraude ne se seraient produites.

2) Les faits allégués ont eu pour but ou pour effet d'altérer le scrutin dans une mesure qu'on ne peut exactement apprécier ni même limiter. Dans ce cas le juge prononce l'annulation de l'ensemble des opérations.

3) Les faits allégués n'ont pas eu pour but ou pour effet d'altérer le scrutin ou s'ils ont eu ce but ou cet effet ils ne l'ont atteint, ils ne l'ont produit, que dans une mesure que le juge peut tout au moins limiter. L'hypothèse d'une irrégularité ou d'une fraude commise dans une seule section d'une circonscription divisée en sections de vote nous en a fourni un premier exemple. En pareil cas le juge doit supposer que les résultats de cette section en tant qu'ils sont favorables aux candidats proclamés ou en état de l'être, ont été totalement frelatés. Il doit en conséquence retrancher à ces candidats tous les suffrages qui leur ont été attribués dans la section, pour les attribuer hypothétiquement à leurs concurrents. Bien plus si les faits allégués ont été de nature à provoquer des abstentions, il doit rectifier le nombre des suffrages attribués hypothétiquement en supposant qu'en l'absence de ces faits, tous les électeurs inscrits sur la liste, qui se sont abstenus, et dont cependant le droit de suffrage n'était ni perdu ni suspendu, auraient voté pour les plus favorisés des candidats évincés.

D'une manière générale, le juge tient compte, dans la mesure du maximum qu'il a déterminé, des effets de l'irrégularité, de l'erreur, de la fraude. Il annule l'élection des candidats qui ne peuvent supporter la défalcation hypothétique des suffrages faite dans la mesure de ce maximum, et valide les opérations s'il constate qu'en l'absence de ces faits les mêmes candidats eussent été proclamés.

4) Le juge peut apprécier exactement la portée des faits allégués. Il s'agit alors d'additions, de soustractions ou de substitutions de bulletins en nombre déterminé ; de bulletins annulés, bien qu'ils eussent dû entrer en compte, ou attribués, bien qu'ils eussent dû être annulés ; d'individus en nombre limité conduits au scrutin par des personnes dont ils dépendent. Il lui suffit de rectifier le calcul de la majorité et des suffrages attribués comme nous l'avons expliqué en traitant de ces événements et de proclamer les candidats qui réunissent ensuite les conditions numériques prescrites par la loi pour être valablement élu.

Dans ces deux dernières hypothèses le juge de l'élection peut se trouver obligé de rectifier les calculs établis par le bureau de recensement général des votes et même par le juge statuant gracieusement au lieu et place du bureau. Dans quel cas et comment doit-il le faire ?

1. *Dans quels cas le juge de l'élection peut-il se trouver appelé à réviser et rectifier les calculs du bureau de recensement des votes.* — Il est de principe que tout juge ne peut statuer que sur les griefs dont il est expressément saisi et sur les faits d'ordre public qui se rattachent au litige qui lui est soumis.

Le juge de l'élection doit certainement réviser les calculs du bureau toutes les fois qu'une demande formelle en ce sens lui est adressée appuyée sur des allégations d'erreur de calcul ou d'attributions de suffrages.

Mais faut-il que la demande ait expressément une portée aussi générale ? Le juge doit-il se borner à examiner les erreurs qui lui sont signalées sans s'arrêter à celles de même nature qu'il constate au cours de son examen et qui n'ont pas fait l'objet d'observations spéciales ?

Sa décision ne peut avoir de valeur que si elle porte sur toutes les données numériques du scrutin. Dès lors qu'une erreur de calcul lui est signalée, dès l'instant qu'il est saisi de conclusions contestant le nombre des suffrages attribués aux candidats, sans distinguer si le grief porte ou non sur toutes les erreurs susceptibles d'être rectifiées, il doit réviser tous les calculs et, dans la mesure du possible, toutes les attributions de suffrages opérées par le bureau (8 mars 1889, *Le Puy* ; 18 mai 1889, *Béguet*). En effet, discuter une question de majorité, c'est contester le recensement, opération indivisible comme l'ensemble des éléments d'une question mathématique.

Toutefois, en pareil cas, le juge qui doit tenir compte de l'écart entre les bulletins trouvés dans les urnes et le nombre des émargements, des bulletins annulés à tort, annexés ou non, en s'inspirant des règles précédemment posées, de la différence entre le nombre des suffrages exprimés et celui des suffrages qui pouvaient l'être, ne serait pas autorisé à faire entrer en compte les bulletins ajoutés, soustraits ou substitués par fraude ou erreur, les suffrages des individus qui auraient

voté sous la pression d'agents des candidats élus, ou qui auraient frauduleusement voté, si ces faits n'étaient pas l'objet d'une réclamation spéciale. Réciproquement la seule allégation de ces faits n'autoriserait pas le juge à réviser le calcul de la majorité comme nous venons de l'indiquer.

2 Comment le juge doit-il rectifier les calculs du bureau de recensement. — Nous supposons que tous les griefs de nature à influencer sur le nombre des suffrages exprimés et sur le nombre des voix pouvant être attribuées aux candidats sont invoqués.

Le juge de l'élection ne doit tenir aucun compte du procès-verbal de recensement général. Il doit s'appuyer exclusivement sur les procès-verbaux dressés dans chaque section de vote et sur les documents qui y sont annexés.

Les feuilles des émargements lui donnent au besoin le nombre des électeurs inscrits et celui des votants ; les feuilles de pointage, celui des suffrages attribués à chacun des candidats proclamés ou non. Le procès-verbal lui permet de faire attribution des suffrages contestés.

Il commence par additionner les résultats consignés sur les feuilles de pointage, il y ajoute ou en déduit selon les cas, les suffrages qu'il estime devoir être attribués ou retranchés aux candidats d'après les bulletins annexés ou décrits aux procès-verbaux. Il obtient ainsi le nombre réel des suffrages qui doivent être attribués à ces candidats.

C'est ce nombre qu'il doit ensuite modifier par des additions ou des retranchements hypothétiques à l'effet

de tenir compte des irrégularités qui lui ont été signalées.

S'agit-il de candidats élus, il leur fera supporter la déduction :

Des bulletins trouvés en sus des émargements dans une section (6 et 19 mai 1893, *Chambon-de-Tunce* et *Yssingeaux*), alors même qu'ils seraient compensés, par un nombre égal d'émargements en sus des bulletins dans une autre section. Toutefois cette déduction ne doit pas être opérée à l'égard des candidats contre lesquels a été dirigée l'addition frauduleuse de bulletins (16 mars 1894, *Orto* ; 20 avril 1894, *Cⁿ. de Calaccucia*). De même aussi elle ne doit l'être, lorsque la circonscription est sectionnée, que dans la mesure où les candidats peuvent la supporter dans la section où l'irrégularité s'est produite ; car c'est dans cette mesure seulement qu'elle a pu leur profiter : on ne saurait retrancher quinze voix à raison de quinze bulletins trouvés en sus des émargements dans une section à celui qui n'y a recueilli que dix suffrages ;

Des suffrages trouvés en sus du maximum des voix qui pouvaient être attribuées, sous réserve des observations faites sur le cas précédent (4 mars 1892, *La Brugnière* ; 24 juin 1893 *Villeneuve-lès-Avignon*). Ces deux retranchements doivent se faire d'ailleurs cumulativement lorsqu'il y a lieu (10 février 1894, *Saint-Porquier* ; 21 mars 1896, *Cⁿ. d'Outarville*) ;

Des voix qu'on leur suppose attribuées frauduleusement au préjudice de leurs concurrents : bulletins substitués ou prétendus substitués (dont l'authenticité est contestée et non établie : 6 mai 1893, *Poubeau*) vote d'électeurs qui ont été conduits au scrutin par leurs agents

(20 février 1893, *Lesigny* ; 16 juin 1893, *Sainte-Marie-de-Chignac*) ou qui ont voté avec des bulletins substitués à ceux qu'ils se proposaient de déposer dans l'urne (10 juillet 1885, *Saint-Germain*), totalité des suffrages qui leur ont été attribués dans un bureau de vote ;

Des suffrages exprimés par des individus qui ont voté sans droit (21 juin 1892, *Criquebœuf* : mineur, fraude ; 19 mai 1893, *Yssingaux* : indignes ; 29 janvier et 22 février 1889, *Neuwy-Saint-Sépulchre* et *Ellians* : conseillers municipaux ayant voté dans une commune autre que celle à laquelle ils ont été attribués d'office faute d'option dans les délais, ou dont le droit de vote était suspendu ;

Des suffrages présumés émis par des électeurs que l'on dit ne pas avoir voté et dont les noms sont cependant émargés (21 mars 1890, *Cⁿ. de-Riom-ès-Montagne*) ;

Des suffrages des individus qui ont voté avant l'heure réglementaire de l'ouverture du scrutin ou après la clôture (18 mars 1893, *Appilly*) ;

Des suffrages qui leur ont été attribués à raison de bulletins contestés et non annexés malgré les réclamations présentées en temps utile.

S'agit-il des candidats non proclamés, il faut leur faire attribution :

Des bulletins trouvés en nombre inférieur aux émargements (28 avril 1893, *Maretz*, 19 mai 1893, *Yssingaux*, *in fine*) sous la réserve d'observations analogues à celles qui ont été formulées au numéro précédent pour les bulletins trouvés en sus des émargements ;

Des voix qu'on leur suppose enlevées frauduleusement et égales : soit au nombre des bulletins frauduleusement substitués par les agents de leurs concurrents, ou des

voix des électeurs qui ont voté sous la surveillance et la présence de ces agents, soit au nombre des suffrages obtenus par leurs concurrents dans une section ; soit au nombre des électeurs inscrits dont le droit de suffrage n'est ni perdu ni suspendu (déduction faite des suffrages qui leur ont été déjà attribués dans cette section) ;

Des suffrages des électeurs qui ont été à tort écartés de l'urne, (27 juillet 1887, *Séméac* : électeurs indûment rayés après le 31 mars) ou des électeurs qui par promesse ou corruption ont été obligés de voter en faveur de leur adversaire (16 juin 1893, *Sainte-Marie-de-Chignac*), ou d'électeurs qui ont voté mais dont les noms n'ont pas été émargés ;

Des bulletins non annexés annulés par le bureau bien qu'ils portassent des noms de candidats ou non annulés mais contestés lorsque l'annexion a été réclamée en temps utile, si le candidat soutient que ces bulletins portaient son nom et qu'il ne lui a pas été fait attribution d'un suffrage.

Ayant ainsi rectifié hypothétiquement les résultats du scrutin, le juge dresse la liste des candidats en suivant l'ordre décroissant des suffrages.

S'il s'agit d'un premier tour, ce travail doit être complété par le calcul du quart des inscrits (quand l'élection le comporte), sur lequel nous n'avons pas à revenir, ainsi que par le calcul de la majorité absolue des suffrages exprimés qui offre plus de difficultés et sur lequel nous devons nous arrêter un instant.

Ce calcul, nous l'avons dit, a pour base le chiffre des suffrages exprimés, c'est-à-dire celui des bulletins trouvés dans les urnes.

A ce chiffre le juge de l'élection doit ajouter :

Les bulletins, nous ne disons pas les suffrages, annulés par le bureau et à raison desquels il a attribué, même hypothétiquement, un suffrage à un candidat, ou qu'il considère comme exprimant un suffrage (22 avril 1893, *Cⁿ de Fay-le-Froid*) ;

Lorsqu'il attribue à un candidat tous les suffrages qui auraient pu être exprimés dans une section, un nombre égal à celui des abstentions (différence entre leur nombre et celui des bulletins trouvés dans l'urne de la section).

Les suffrages des individus qui ont été à tort écartés de l'urne, comme sans droit ou dont l'abstention a été acquise à prix d'argent (14 janvier 1893, *Courchapon*) ou causée par des menaces et violences ;

Au contraire il doit en déduire :

Le nombre des bulletins trouvés en sus des émargements (19 mai 1893, *Yssingeaux*) ;

Les bulletins blancs ou réputés tels, notamment les bulletins illisibles et ceux dans lesquels aucun candidat n'est désigné d'une manière suffisante (1) ;

Les bulletins annulés comme portant des signes intérieurs de reconnaissance (19 mai 1893, *Yssingeaux*).

Les bulletins portant les noms de candidats qui n'ont pas satisfait aux prescriptions de la loi sur les candidatures multiples en cas d'élections à la Chambre des députés.

1. Les bulletins multiples ne sont déduits que si tous les exemplaires dont ils se composent et portant ensemble plus de noms qu'il n'y a de représentants à élire, ne sont pas identiques, car c'est dans ce cas seulement qu'ils ne peuvent être attribués aux candidats. Annulés ou non ils ne comptent jamais que pour un seul bulletin (4 mars 1893, *Labathude*).

tés et dans ce cas seulement ; (8 mars 1890, *Cⁿ de Pero-Casavecchie*) ;

Les bulletins reversés par le bureau d'une urne dans une autre (22 avril 1893, *Cⁿ de Fay-le-Froid*) ;

Les suffrages des individus qui ont voté bien qu'ils n'aient pas eu le droit de figurer sur la liste (19 mai 1893, *Yssingeaux*) ou dont le droit de suffrage était suspendu ;

Les suffrages présumés émis par des individus qui n'ont pas voté et dont cependant les noms ont été émarqués (21 mars 1890 *Cⁿ de Riom-ès-Montagne*) ;

Les suffrages des électeurs qui ont voté avant l'heure réglementaire d'ouverture du scrutin ou après la clôture (18 mars 1893, *Appilly*) (1).

Cette double opération lui donne le nombre des suffrages exprimés. Si ce nombre est pair, la majorité est égale à sa moitié plus un, s'il est impair elle est égale à la moitié du nombre pair immédiatement supérieur.

La première condition pour être élu au premier tour c'est de réunir un nombre de suffrages *non hypothétiques*, au moins égal à la majorité absolue des votants. La

1. Un arrêt (20 février 1893, *Lésigny*), porte que le vote d'un individu qui a été conduit au scrutin par force doit être retranché non seulement des voix obtenues par chacun des candidats qui sont présumés avoir profité de la pression exercée sur lui, mais aussi du nombre des suffrages exprimés. Cette manière de procéder nous paraît tout à l'avantage des candidats proclamés à l'aide de cette manœuvre. Au surplus l'électeur a voté *is qui mavult vult*. Nous préférons le système de l'arrêt du 26 juin 1893 (*Ste-Marie-de-Chignac*), qui attribue hypothétiquement un suffrage aux candidats contre lesquels la manœuvre a été dirigée. Cette seconde solution s'accorde mieux d'ailleurs avec celle qui se dégage de l'arrêt du 14 janvier 1893 (*Courchapon*), à savoir que le chiffre des suffrages exprimés doit être augmenté du nombre des abstentions acquises à prix d'argent.

seconde c'est d'avoir à un tour quelconque la majorité relative à l'égard des autres candidats non proclamés.

Quelques observations sont nécessaires.

La majorité absolue, peut être acquise par plus de candidats qu'il n'y en a à élire. (V. p. 495). Les candidats doivent avoir la majorité relative au premier comme au second tour. On ne comprendrait pas la préférence donnée à un candidat sur son concurrent qui aurait cependant recueilli un nombre moindre de suffrages. La loi municipale le dit implicitement en déclarant que la *majorité relative suffit au second tour* et que les conseillers municipaux sont inscrits au tableau en suivant l'ordre décroissant des suffrages qui leur ont été attribués.

A égalité de suffrages la préférence est donnée au candidat le plus âgé, au premier tour comme au second (4 mars 1893, *Marignac*). Aussi quand nous parlerons de majorité relative nous entendrons toujours *brevitatis causa* la condition d'âge qui, à égalité de suffrages, donne en fait l'avantage d'une voix à un candidat sur son concurrent moins âgé, mais sur celui-là seulement.

Le candidat qui doit être proclamé doit l'être sans attribution hypothétique de suffrages. *Il doit au contraire subir les retranchements hypothétiques*. Sa proclamation doit être exempte de toute incertitude. Il en résulte que tout individu qui, à titre de candidat évincé, s'est vu attribuer hypothétiquement un certain nombre de suffrages perd tous les avantages qui en résultaient dès l'instant qu'il demande à être proclamé. A son tour il doit subir les retranchements hypothétiques et la déduction

de tous les suffrages qui lui avaient été momentanément attribués.

Pour être proclamés au premier tour, les candidats doivent avoir conservé la majorité absolue et la majorité relative sur leurs concurrents non proclamés à qui aucune déduction n'est faite et à qui il peut être attribué hypothétiquement un certain nombre de suffrages. Sur le principe les arrêts abondent. (En 1892, 25 novembre, *Laneuville, Aigues-Mortes* ; 10 décembre, *Plagnole* ; en 1893, 28 janvier, *Condat* ; 29 avril, *Poumarous*). Mais comment faut-il l'appliquer ?

Nous écarterons tout d'abord un premier système qui paraît abandonné et dont on ne trouve qu'une seule application (31 mai 1889, *Uzès*). Dans ce système tout candidat qui conserve la majorité absolue doit être proclamé s'il arrive en rang utile sur le tableau alors qu'il ne conserverait pas la majorité relative sur les candidats qui ne sont pas proclamés et qui, hypothétiquement, ont plus de suffrages que lui. Il va contre la loi et les principes, d'après lesquels le titre de l'élu doit être certain et la majorité relative obtenue au premier tour comme au second.

Deux systèmes restent en présence appliqués tous les deux par le conseil d'Etat, l'un par la section du contentieux, l'autre par la section temporaire du contentieux.

Dans le premier on dit que le concours doit s'établir entre les candidats qui ont recueilli le plus de suffrages, *en nombre égal à celui des représentants à élire* et le plus favorisé des candidats qui viennent ensuite (juin 1889, *Caumont* ; 23 février 1889, *Ambérieu*). En conséquence les retranchements hypothétiques doivent être subis par les premiers (qui ne peuvent d'ailleurs être

proclamés que s'ils conservent après ce retranchement un nombre de voix au moins égal à celui de la majorité absolue) et par eux seuls, alors que les additions hypothétiques doivent être faites à ceux qui suivent et à eux seuls (28 avril 1893, *Maretz* ; 16 juin 1893, *Ste-Marie-de-Chignac*).

Dans le second système, le concours s'établit entre ceux qui *sont proclamés et ceux dont la proclamation ne serait pas maintenue* (17 juin 1893, *Sainte-Marie-Poggio* ; 1^{er} juillet 1893, *Sigale, Clamensane*). Nous donnons toutes nos préférences à ce second système. Pour être élu, en effet, il faut tout d'abord avoir la majorité absolue, en conséquence le candidat qui ne conserve pas cette majorité même par suite de retranchements hypothétiques perd toute vocation à être proclamé. Le concours ne peut donc s'établir qu'entre les candidats qui conservent la majorité absolue, jusqu'à concurrence du nombre des représentants à élire, et leurs concurrents moins favorisés. A moins qu'ils n'aient profité des erreurs, fraudes et irrégularités, ce sont ces derniers qui devront bénéficier des additions hypothétiques, sans d'ailleurs supporter les retranchements également hypothétiques qui leur ont peut-être fait perdre la majorité absolue (ils doivent supporter ceux qui leur ont été faits à raison de fraudes dont ils ont certainement profité).

Pour le calcul de la majorité relative au second tour, les deux systèmes se confondent puisque ont seuls vocation à être proclamés au second tour, les candidats qui ont recueilli le plus grand nombre de suffrages certains, *dans la mesure du nombre des représentants à élire*. C'est donc entre eux et leurs concurrents moins favorisés, qui bénéficient temporairement d'additions hypothétiques de

suffrages que doit s'établir le concours, qui entraîne leur invalidation s'ils ne conservent pas la majorité relative.

Le juge, en présence des résultats matériels du vote, sans s'enquérir d'ailleurs du point de savoir si l'élection des candidats est attaquée pour inéligibilité ou pour incompatibilité, maintient l'élection de ceux qui réunissent les conditions numériques pour être élus ou les proclame, ne serait-ce que pendant un instant de raison (8 juillet 1887, *Cⁿ de Castelbajoux*) s'ils ne l'ont pas été, en suivant l'ordre décroissant de leurs suffrages, il invalide ceux qui ne conservent pas un nombre de voix suffisant ou refuse de les proclamer (29 avril 1893, *Luc-Armon*).

Aucun de ceux-ci, quel que soit le nombre des suffrages qu'il ait obtenu (24 février 1894, *Cramoisy*; 10 décembre 1894 *Vergongheon*), quel que soit le tour de scrutin, ne peut être ultérieurement proclamé, alors même que l'un des candidats élus, serait tout aussitôt invalidé par le juge pour inéligibilité, incompatibilité, ou parenté (24 février 1893, *Lédas*). Cette règle devrait être appliquée très largement, notamment au cas où le juge n'aurait pas été saisi d'une question l'obligeant à réviser le calcul de la majorité (24 décembre 1892, *Quétieville*; 28 janvier 1893, *Coucy-le-Château* : parenté; 24 mars 1893, *La-Haye-Fouassière* : alliance; 23 juin 1893: *Soulac* : forain).

Le juge examine ensuite si, par le fait de ces proclamations, le nombre des représentants n'est pas supérieur à celui qu'il y avait à élire, ce qui se produit notamment lorsqu'il a proclamé au premier tour plus de candidats que le bureau ne l'avait fait et qu'il a été procédé à un second tour pour un nombre de représentants supérieur à la différence entre le nombre total des repré-

sentants qu'il y avait à nommer au premier tour et celui des candidats qu'il a lui-même proclamés. Comme il est d'ordre public que les assemblées ne comprennent pas un nombre de membres supérieur à l'effectif légal, le juge doit, *d'office*, s'il n'est pas saisi de conclusions en ce sens (24 décembre 1892, *Gannay-sur-Loire* ; 16 juin 1893, *Ermont*), examiner cette situation et invalider, par voie de conséquence, l'élection des candidats indûment proclamés, dans notre exemple, l'ensemble des opérations du second tour ; car les électeurs ont été dans l'incertitude quant au nombre des candidats à élire [12 mai 1893, *Tibéran-Jaunac* ; 4 août 1893, *Bernay* 16 juin 1893, *Ermont* : ce dernier arrêt est intéressant par ceci, que le conseil de préfecture ayant statué conformément à la jurisprudence du conseil d'Etat antérieure à 1885, d'après laquelle il n'y avait lieu, en pareil cas, que d'invalider l'élection des candidats proclamés les derniers au second tour, dans la mesure où l'effectif se trouvait dépassé (7 novembre 1884, *Salive*), le vice-président avait joint au dossier des observations tendant à faire maintenir la décision rendue par le tribunal de première instance]. Il résulte du motif sur lequel repose la jurisprudence actuelle du conseil d'État que le décès, la démission même définitive, l'option pour une autre circonscription, du dernier candidat élu au second tour, ne peuvent valider ces opérations.

Il faut que l'effectif légal soit dépassé, autrement il n'y a pas eu incertitude des électeurs sur le nombre des représentants à élire (13 avril 1889, *Chambley* ; 25 novembre 1892, *Oiseley* ; 10 mars 1893, *Chaumont-Devant-Damvillers*).

Nous avons démontré (V. p. 228) que l'annulation

devrait encore être prononcée, par voie de conséquence, alors même que des candidats, dans la mesure de l'excédent, auraient été élus aux deux tours de scrutin (C^a 8 juin 1889, *St-Germain* ; 10 et 24 décembre 1892, *Plagnol, Versigny*. Ces décisions partent d'un point de vue erroné, celui-là même sur lequel est fondé l'arrêt d'Uzès du 31 mai 1889, aujourd'hui condamné, à savoir que cette solution ne modifierait pas les noms des élus, mais seulement leur ordre de nomination circonstance de peu d'importance).

La même solution devrait s'appliquer au cas où il aurait été procédé non à un second tour mais à de nouvelles opérations, car le juge de l'élection peut être saisi des moyens d'ordre public en tout état de cause.

Le juge examine ensuite les griefs relatifs aux fraudes et manœuvres d'une portée générale, à l'inéligibilité, à l'incompatibilité, à la parenté, à la situation de forain. Ensuite, disons-nous, parce ce que les candidats proclamés ou qui auraient dû l'être font partie de l'assemblée et comptent dans l'effectif tant qu'ils ne sont pas définitivement invalidés (24 décembre 1892, *Versigny* ; 13 janvier 1893, *Pradelles* : inéligibilité ; 21 avril 1893, *Sère* : défaut d'âge ; 24 décembre 1892, *Gannay-sur-Loire* ; 24 février 1893, *Lédar* : alliance). Si les manœuvres sont graves quant à leur portée, en considération de la faible majorité obtenue par les candidats les plus favorisés, il annule l'ensemble des opérations. S'il n'est pas allégué de manœuvres ou s'il estime que les manœuvres alléguées n'auraient pas modifié les résultats du scrutin quant aux citoyens proclamés, il invalide les candidats inéligibles ou qui occupent des fonctions ou sont déjà investis d'un mandat incompatible avec le mandat qui vient de leur être

conféré, enfin ceux qui sont parents ou alliés à un degré prohibé de candidats qui leur sont préférables ou qui sont forains et qui viennent après d'autres forains qui non seulement leur sont également préférables mais se trouvent ensemble en nombre égal au maximum fixé par la loi.

Ces invalidations sont prononcées sans égard à la division des circonscriptions en sections électorales (9, 16 et 20 décembre 1892, *St-Sozy, St-Paul-d'Espès, Merville*; 18 mars 1893, *St-Nicolas-les-Cîteaux*). La préférence, quand il y lieu, est seulement déterminée par l'antériorité d'élection (24 décembre 1892, *Tillay-le-Peneux*; 10 février 1893, *Savygny-sur-Braye*; 3 mars 1894, *Villepinte*), au même scrutin par le nombre des suffrages et à égalité de suffrages dans un même scrutin par l'antériorité d'âge.

Mais dans quel ordre le juge doit-il prononcer successivement ces invalidations lorsque plusieurs candidats proclamés, soit par le bureau, soit par lui-même, peuvent être invalidés pour ces motifs? On conçoit, en effet, que si de deux candidats alliés au degré prohibé ou forains, celui qui a le plus de suffrages est inéligible, le second a tout intérêt à faire prononcer son invalidation puisque, par le fait de celle-ci, disparaissent les griefs fondés contre sa propre élection.

Le juge qui a rectifié les calculs de la majorité a dû examiner les griefs fondés sur les fraudes et manœuvres dont il a pu limiter les effets. A cette occasion il a dû examiner les griefs de même nature, mais d'une portée plus générale. Au surplus on ne verrait pas la nécessité de rechercher si les candidats se trouvent dans un cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité si leur élection doit né-

cessairement être annulée à raison des irrégularités ou des fraudes commises (1).

C'est donc seulement après avoir rejeté les griefs relatifs à des fraudes et manœuvres ou en avoir tenu compte lorsqu'elles peuvent être limitées, qu'il statue sur les inéligibilités et les incompatibilités, en donnant d'ailleurs la priorité aux inéligibilités puisqu'il ne pourrait valider l'élection d'un candidat qui, au jour du scrutin, se serait trouvé à la fois dans un cas d'inéligibilité et dans un cas d'incompatibilité ; alors même que l'incompatibilité n'existerait plus au jour où il rend sa décision.

En dernier lieu il statue sur l'élection des candidats forains ou parents ou alliés de citoyens qui leur sont préférables. Ces situations ne doivent pas nuire aux candidats lorsque celui qui leur est préférable se trouve dans un cas d'inéligibilité ou dans un cas d'incompatibilité, puisque leur élection n'est entachée d'aucun vice et que ce n'est qu'exceptionnellement que la parenté, l'affinité, la condition de forain, entraînent l'invalidation.

Mais dans quel ordre doit-il invalider lorsqu'il y a concours entre ces deux états : parenté, alliance d'une part, établissement du domicile hors de la circonscription d'autre part ?

Le vœu de la loi c'est de confier la direction des affaires à ceux qui habitent au milieu des citoyens qui les ont élus ; la communauté d'existence est un lien plus étroit que le paiement d'une contribution ; de plus, la prohibition fondée sur la parenté ou l'affinité est tout particulièrement exceptionnelle puisqu'on la rencontre seule-

1. Lorsque l'élection d'un seul candidat est attaquée et l'est à la fois pour manœuvre et inéligibilité, le juge de l'élection peut l'invalider à raison de son inéligibilité, sans examiner le grief relatif aux manœuvres.

ment en matière municipale et que, même dans ce cas, la loi y fait exception, rentrant ainsi dans le droit commun. Nous en concluons qu'il y a lieu d'invalider d'abord les forains qui sont en excédent du nombre légal et seulement après les parents et alliés de candidats qui leur sont préférables en commençant par celui qui a recueilli le moins de suffrages, ce qui peut entraîner, s'ils sont plusieurs, l'invalidation successive de deux ou trois d'entre eux ou la validation de tous les autres (lorsqu'ils ne sont ni parents ni alliés entre eux, mais seulement parents ou alliés au degré prohibé du candidat invalidé) (13 février 1885, *Castellare-di-Casinca* ; 21 avril 1894, *Couloutre*).

Nous venons de voir ce qui a lieu lorsque le juge fait ou maintient une proclamation. Que décider lorsqu'il annule l'ensemble des opérations dont il est saisi. La question ne présente pas d'intérêt lorsque l'annulation porte sur un second tour, ou sur un premier tour à la suite duquel il avait été proclamé un nombre de candidats égal à celui des représentants à élire. En pareil cas il est simplement procédé à de nouvelles opérations comprenant un premier et, s'il y a lieu, un second tour. Il en est tout autrement lorsqu'il s'agit d'un premier tour à la suite duquel il a été procédé à un second tour.

Lorsque le juge annule dans son ensemble un premier tour de scrutin, soit par voie générale, soit en prononçant successivement par voie individuelle, quelle est l'influence de cette décision sur le second tour ?

M. Laferrière estime que ce second tour doit tomber complètement parce qu'il n'est que le complément du premier et que le néant ne peut avoir de complément. Le conseil d'Etat se prononce en ce sens (20 janvier 1893, *Laurac* : annulation prononcée d'office ; 18 mars

1893, *Cnisq* ; 10 février 1894 *Saint-Porquier*. Ca. O. C. E.
20 mars 1838, *Aubéguimont*).

Nous hésitons à partager cette opinion. En effet, lorsqu'aucun candidat n'est élu au premier tour le second constitue non un complément de scrutin, mais un scrutin entier (4 décembre 1885, *Beauvoisin*).

En supposant même que la raison donnée par M. Laferrière doive être acceptée elle ne devrait l'être, semble-t-il, que sous le bénéfice d'une distinction. Si les opérations du premier tour ont été annulées en conséquence de manœuvres, d'irrégularités graves, nous concevons que le juge doute de la sincérité du second tour et l'annule par voie de conséquence ; mais doit-il en être de même lorsque le juge invalide les candidats proclamés au premier tour, soit parce qu'ils ne conservent pas après des retranchements hypothétiques un nombre de voix suffisant, soit parce qu'ils se trouvent dans un cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité, soit même parce qu'ils sont parents ou alliés au degré prohibé de candidats antérieurement élus ou parce qu'ils sont forains ? En pareil cas les opérations du premier tour ne sont pas viciées, celle du second tour non plus. Il n'y a pas eu incertitude chez les électeurs, il n'y a pas eu de manœuvres, pas d'irrégularités.

Le conseil d'Etat estime que l'annulation du second tour ne peut être prononcée que comme conséquence de l'annulation totale du premier tour et non en conséquence de l'annulation partielle (10 décembre 1892, *Rougères*, 28 janvier 1893, *Pringy*).

L'annulation totale d'un scrutin : premier et second tour, n'entraîne pas non plus l'annulation d'opérations ultérieures auxquelles il aurait été procédé prématuré-

ment avant que les candidats dont l'élection était attaquée ne fussent invalidés (7 juin 1889, *Saint-Julien-de-Peyrols*) ce qui justifie la thèse que nous avons soutenue au chapitre III du titre I, à savoir que, sous la réserve des droits acquis par les tiers, les jugements portant invalidation rétroagissent au jour de l'élection, nonobstant le principe qui permet aux élus de conserver leur siège tant qu'ils ne sont pas définitivement invalidés. (Cpr. 26 juillet 1889, *Meignelay*, dans cette espèce il n'y avait pas eu invalidation, mais option du candidat remplacé).

Lorsqu'il s'agit d'élections consécutives mais à des mandats différents, par exemple d'élections de maires et d'adjoints ou de délégués sénatoriaux et de leurs suppléants, l'annulation ou la validation de l'une des élections ne peut ni nuire ni profiter à celles qui l'ont chronologiquement précédée ou suivie, car chaque election est une opération entièrement distincte de celles qui l'ont précédée ou suivie. (12 avril 1889, *Alleyrat*, 13 juillet 1889, *La Chamba*; 4 mars 1893 *Montiers-Ausson* : l'invalidation du maire n'entraîne pas celle de l'adjoint). De même l'invalidation d'un candidat en qualité de maire ou d'adjoint n'entraîne pas son invalidation en qualité de conseiller municipal. Cependant l'invalidation d'un citoyen en qualité de conseiller municipal entraîne nécessairement, *ipso facto*, son invalidation en qualité de maire ou d'adjoint, mais ceci moins en conséquence de l'influence d'une election sur une autre qu'en conséquence de cette règle que le maire et l'adjoint doivent faire partie du conseil municipal.

Lorsque le juge annule partiellement ou totalement un premier tour de scrutin, il n'y a pas à déclarer qu'il sera procédé à un second, car le lien qui devait réu-

nir les deux tours se trouve rompu par l'instance, la décision du juge intervient trop tard dit le conseil d'Etat (25 octobre 1878, *Naveil* ; 9 novembre 1883, *Lezardieux*).

Le juge doit-il toujours valider ou invalider les élections qui lui sont déférées ?

Il peut arriver que par suite de circonstances postérieures à l'introduction de l'instance, sa décision, dans quelque sens qu'elle se produise, demeure sans effet. En pareil cas, le juge s'abstient d'examiner les griefs allégués et, par suite, ne proclame et n'invalide personne. Il déclare seulement qu'il n'y a pas lieu de statuer.

Ces hypothèses se rencontrent :

lorsque le mandat de tous les représentants de la circonscription se trouve expiré (23 juillet 1892, *Lizy-sur-Ourcq* ; 23 décembre 1892, *Marets* ; 17 juin 1893, *Dannevezan*), ou que l'assemblée a été dissoute (8 juin 1888, *Mazerolles* ; 27 janvier 1893, *Cercles*) ;

Lorsqu'il s'agit de la désignation d'électeurs (délégés sénatoriaux), si l'élection pour laquelle ils ont été nommés a été validée ou invalidée (21 avril 1894, *Bigorno*) ;

Lorsque l'élu devant être nécessairement pris parmi les membres d'une assemblée élue, il cesse de faire partie de cette assemblée : En conséquence, il n'y a pas lieu d'invalider comme maire le candidat qui est invalidé comme conseiller municipal (16 juin 1893, *Canet* ; 13 janvier 1894, *Antrain*) ou qui a donné sa démission de conseiller municipal (7 juillet 1893, *Sainte-Beuve en Rivière*), *a fortiori* qui faisait partie d'un conseil municipal dont le mandat a pris fin (24 mai 1889, *Castel-Sarrazin*) ;

Lorsque le candidat dont l'élection était contestée est décédé (3 mars 1893, *Tannay*), a donné sa démission et

que celle-ci est devenue définitive (28 janvier 1893, *Saint-Loup-sur-Semouse*, 7 juillet 1893, *Cⁿ de Saint-Valery-sur-Somme* : démission de l'inéligible ; 24 février 1894, *Saint-Saurat* : démission de toute la représentation), ou a opté pour une autre circonscription ;

Lorsque l'élection d'un candidat étant attaquée pour parenté, affinité au degré prohibé ou à raison de l'établissement de son domicile en dehors de la circonscription, le candidat qui lui était préférable et dont la présence s'opposait à la validation de son élection est décédé (25 mai 1889, *Saint-Ignat*), a opté pour une autre circonscription ou a donné sa démission et que celle-ci est devenue définitive (16 janvier 1889, *Ficheux*) ;

Lorsque l'intérêt en jeu est minime, *de minimis non curat prætor*, par exemple s'il s'agit seulement de rectifier l'ordre des proclamations ou de prononcer l'irrégularité d'opérations qui n'ont pas donné des résultats (15 février 1889, *Le Canet-du-Luc*) (1) ;

Lorsqu'un tiers introduit un pourvoi dans l'intérêt de la loi (22 avril 1893, *La Ferté-sur-Amance*) ;

Lorsqu'il y a chose jugée (19 juillet 1889, *Puyseaux*) ;

Lorsque les opérations sont inexistantes.

Nous ferons remarquer que le juge de l'élection n'est dessaisi que si, par suite de ces événements, il n'a à se prononcer sur le sort d'aucun candidat.

Nous n'avons pas rangé le désistement parmi ces hypothèses, dans ce cas, le juge statue encore puisqu'il examine les termes du désistement qui doit être pur et simple et qu'il en donne acte à son auteur.

1. Le juge n'a donc pas à prononcer l'annulation d'un premier tour de scrutin à la suite duquel aucun candidat n'a été proclamé et encore moins à annuler par voie de conséquence le second tour.

VU :

Le Président de la thèse,

DUCROCQ

VU :

Le Doyen de la Faculté,

COLMET DE SANTERRE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

ABRÉVIATIONS.

V.	Voir.
arg,	Argument de.
Cpd.	Cependant.
C. E.	Conseil d'Etat.
C. E. Cont.	Conseil d'Etat statuant au contentieux,
Sect. temp.	Section temporaire du contentieux.
O. C. E.	Ordonnance en conseil d'Etat,
D. C. E.	Décret en conseil d'Etat.
cons. de préf.	Conseil de préfecture.
D. ou déc.	Décret.
rég.	Réglementaire.
org.	Organique.
art.	Article.
Ca	Canton.
ch. dép.	Chambre des députés.
corps lég.	Corps législatif.
ann.	Annulation.
val.	Validation.
inv.	Invalidation.
Ca	Contra, en sens contraire.
sic.	De même, dans le même sens.
adde.	Ajoutez.
Cpr.	Comparez.
cass.	Cassation.
C ^r	Cour d'appel.
él.	Election.
mup.	Municipal.
dép.	Départemental.
dél. sén.	Délégués sénatoriaux.
C. civ.	Code civil.
c. pr. civ.	Code de procédure civile.
c. pén.	Code pénal.
Dall.	Dalloz, recueil périodique.

Dall. rép. V°...	Dalloz, répertoire général au mot.
Cir.	Circulaire,
cir. int.	Circulaire du ministre de l'intérieur.
cir. guer.	Circulaire du ministre de la guerre.
doc. par.	Documents parlementaires publiés au <i>Journal officiel</i> .

Les arrêts du conseil d'Etat sont cités sans indication spéciale, par leur date et le nom de la localité dont les opérations électorales ont été contestées, lorsqu'il s'agit d'élections municipales ou même d'élections départementales, si la question à l'occasion de laquelle ils sont invoqués a spécialement trait à ces opérations.

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

	Pages
Introduction	1
Généralités sur le droit électoral.....	1
Rôle et importance des élections dans la Société moderne.....	3
Classement des principales élections que l'on rencontre en France.....	4
Marche générale d'une élection.....	7
De la sincérité du scrutin.....	8
Actions populaires instituées en matière électorale.....	11
Parallèle entre les deux actions populaires que l'on rencontre en matière électorale.....	12
Inexistence et nullité.....	14
Qui peut demander la nullité.....	15
Devant quel juge l'action en nullité est-elle portée.....	16
Objet de l'ouvrage.....	17
 Titre I. — Des causes de nullités	19
 CHAPITRE I. — VICES DE L'ÉLECTION TENANT AU DÉFAUT DE QUALITÉ DE L'ÉLU	20
Définition de l'éligibilité.....	21
L'éligibilité est une aptitude d'ordre administratif.....	21
Section I. — Conditions positives.....	22
§ 1. — Des conditions générales à remplir pour être valablement élu.....	22
Nécessité d'être électeur.....	22
Il faut être Français.....	23
Il faut être majeur.....	23
Il faut ne pas être privé du droit électoral.....	23
Caractère <i>stricto juris</i> des incapacités légales.....	24
Point de départ et durée de ces incapacités.....	24
Imprescriptibilité de l'éligibilité.....	24
La privation ne doit pas être confondue avec la suspension du droit électoral.....	25
Il n'est pas nécessaire d'être inscrit sur une liste électorale.....	26
Un électeur peut n'être pas éligible.....	26
Nécessité d'avoir satisfait à la loi du recrutement.....	26
Des citoyens exemptés ou réformés.....	26
Des citoyens naturalisés.....	26

Inéligibilité des citoyens qui ont évité de prendre part aux périodes d'instructions de vingt-huit ou de treize jours.....	27
Inéligibilité des déserteurs ou insoumis, en temps de paix ou en temps de guerre.....	27
Inéligibilité du Français qui prend du service dans une armée étrangère.....	28
§ 2. — Conditions spéciales pour être valablement élu.....	28
A. Qualité de Français.....	28
Situation des étrangers naturalisés.....	28
Distinction selon que la naturalisation a été acquise antérieurement ou postérieurement à la loi du 26 juin 1889.....	28
Distinction selon l'ordre des élections.....	29
B. Age.....	30
C. Domicile.....	30
Aucune condition de domicile ou de résidence n'est exigée des candidats aux <i>élections législatives</i>	31
Le candidat au <i>Conseil général</i> doit être domicilié dans le département.....	31
Il s'agit du domicile réel; aucune condition de durée n'est exigée.....	32
La résidence, quelque prolongée qu'elle soit, ne peut en tenir lieu.....	32
Pour être élu au <i>Conseil municipal</i> d'une commune il suffit de résider dans cette commune au moment de l'élection.....	32
Il n'est pas nécessaire de justifier de six mois de résidence.....	32
Le domicile n'est pas exigé.....	33
La résidence doit être effective et continue.....	34
Le domicile politique n'est pas pris en considération....	35
Le domicile réel peut équivaloir à la résidence.....	35
Il est exigé des conseillers municipaux de Paris.....	36
D. Paiement d'une contribution.....	37
L'imposition à une contribution directe équivalant au domicile.....	37
Ces deux conditions ne se cumulent plus nécessairement.	37
Il ne suffit pas de payer l'impôt, il faut être régulièrement imposé, ou justifier qu'on devrait l'être.....	37
Application de cette règle aux Conseils d'arrondissement.....	38
Différences qui en résultent entre l'électorat et l'éligibilité lorsqu'aucune mutation de cote n'a été opérée.....	40
Lorsqu'il a été dressé un rôle supplémentaire des patentes. Contributions dont le paiement confère l'éligibilité	41
Il suffit d'être inscrit au rôle d'une seule de ces contributions.....	42
Il suffit que le droit à l'inscription au rôle soit antérieur au 1 ^{er} janvier de l'année de l'élection.....	42
De quelques personnes qui doivent ces contributions....	42
L'exemption d'impôt ne rend pas inéligible.....	43
Exception: acquisition par voie de disposition à cause de mort d'un immeuble sis dans la circonscription, postérieurement au 1 ^{er} janvier de l'année de l'élection....	43

Cette exception ne s'applique qu'aux élections des Con-	
seils généraux.....	45
Elle ne peut être invoquée par les conseillers municipaux	
de Paris.....	45
Limitation du nombre des forains.....	46
Ordre d'invalidation des forains.....	46
E. Inscription sur une liste électorale.....	47
Si pour être éligible il faut être électeur, il n'est cepen-	
dant pas nécessaire d'être inscrit sur une liste élec-	
torale.....	47
Difficultés en ce qui concerne les Conseils d'arrondisse-	
ments.....	47
Difficultés en ce qui concerne les Conseils municipaux..	48
L'inscription sur la liste des délégués sénatoriaux ne	
confère pas l'éligibilité.....	49
L'inscription sur la liste électorale d'une commune d'un	
candidat qui n'y réside pas et qui n'y est pas domi-	
cilié ne confère pas nécessairement l'éligibilité.....	49
Les électeurs peuvent contester l'éligibilité de ce can-	
didat, alors même que son inscription sur la liste	
électorale ne résulterait pas d'une manœuvre.....	50
L'inscription sur la liste électorale d'une commune	
d'un candidat qui n'y réside pas, qui n'y est pas	
domicilié, ne fait pas perdre au candidat la qualité de	
forain.....	51
F. Nécessité d'appartenir à une assemblée délibérante...	51
Cette condition n'est exigée que des membres des com-	
missions départementales et des maires et adjoints..	51
Cette circonstance que l'on fait partie d'une assemblée	
peut exceptionnellement conférer l'éligibilité.....	52
Application aux délégués sénatoriaux.....	52
Aux maires et adjoints.....	52
Section II. — Conditions négatives.....	52
§ 1. — Généralité sur l'inéligibilité et sur l'incompatibilité..	53
Parallèle entre les cas d'inéligibilité et les cas d'incom-	
patibilité.....	53
Ressemblances tirées principalement des motifs qui ont	
fait édicter les prescriptions relatives à l'inéligibilité et	
à l'incompatibilité.....	53
Différences.....	55
§ 2. — Inéligibilités.....	55
A. Inéligibilités absolues.....	56
Inéligibilité des familles ayant régné en France.....	56
Inéligibilité des individus en état de liquidation judi-	
ciaire et des anciens faillis assimilés.....	56
Inéligibilité des électeurs privés d'une partie de leurs	
droits politiques par une décision d'un tribunal ré-	
pressif.....	57
Inéligibilité des militaires en activité de service.....	57
Que faut-il entendre par militaires en activité de service.	57
Des personnes qui ne doivent pas être considérées comme	
des militaires en activité de service.....	59
Nature de l'incapacité qui frappe les militaires ; c'est une	
inéligibilité et non une incompatibilité.....	59
B. Inéligibilités relatives.....	61

Questions préliminaires. Quelle législation convient-il d'appliquer en cette matière aux conseils d'arrondissement	61
Réponse: L'article 8 de la loi du 10 août 1871 modifié par loi du 23 juillet 1891	61
1. Inéligibilités destinées à protéger la liberté de l'électeur.	66
1) Fonctionnaires, préfets, sous-préfets, secrétaires-généraux	66
Employés des bureaux de préfectures et sous-préfectures	66
Eligibilité des autres agents départementaux	67
Application à la ville de Paris	67
2) Magistrats	68
3) Fonctionnaires et agents chargés des travaux publics. Eligibilité des agents même assermentés des compagnies privées	70
4) Ministres des cultes	71
Eligibilité des ministres des cultes non reconnus	71
Eligibilité des ministres des cultes reconnus n'exerçant pas	71
5) Membres de l'enseignement	71
Eligibilité des instituteurs publics aux assemblées parlementaires et départementales	71
Eligibilité des professeurs des collèges communaux aux conseils municipaux	72
6) Commissaires et agents de police	72
L'inéligibilité atteint les commissaires de police communaux comme les commissaires de police spéciaux . .	72
Elle n'atteint pas les gardes particuliers	72
7) Comptables des deniers publics et agents des administrations financières	73
Inéligibilité au conseil municipal des receveurs municipaux	76
Eligibilité des comptables d'établissements publics autres que la commune	76
8) Agents rétribués à l'aide des deniers publics votés par l'assemblée à laquelle ils sont élus	76
Cette inéligibilité ne s'applique pas aux agents salariés par la commune	76
Ce qu'il faut entendre par agents salariés	78
Conséquences du caractère personnel des inéligibilités	79
Eligibilité exceptionnelle des individus qui reçoivent des indemnités de la commune	79
Eligibilité des agents d'établissements privés	79
Eligibilité des agents d'établissements publics subventionnés par la commune	81
9) Entrepreneurs des services communaux	83
Cette inéligibilité ne s'applique qu'aux entrepreneurs de services communaux	83
Ce qu'il faut entendre par entrepreneurs de services communaux	84
Inéligibilité des individus qui ont passé des marchés de fournitures avec la commune	85
Eligibilité du fournisseur d'un entrepreneur de services	

communaux ou des matériaux nécessaires à l'exécution d'un travail communal.	85
Eligibilité d'individus qui travaillent accidentellement pour la commune	86
Eligibilité d'acquéreurs de produits communaux	86
Conséquences du caractère communal du service	86
Conséquences du caractère personnel de l'éligibilité.	86
Eligibilité des fermiers des biens communaux.	87
Eligibilité des fermiers de recettes communales	87
Inéligibilités exceptionnelles.	89
II. Inéligibilité destinée à garantir la liberté de l'élu.	90
Inéligibilité au conseil municipal des domestiques attachés à la personne	90
Inéligibilité des indigents	91
Individus dispensés de subvenir aux charges communales	91
Individus secourus par le bureau de bienfaisance.	92
Criterium.	92
Des personnes inscrites sur la liste des habitants qui seront admis au secours en vertu de la loi du 15 juillet 1893	93
III. Inéligibilités destinées à éviter que le choix de l'électeur ne s'égare sur des indignes ou des incapables.	95
Individus pourvus d'un conseil judiciaire.	95
Individus révoqués de certaines fonctions (maire, adjoint) : déclarés démissionnaires d'office (conseillers municipaux, généraux ou d'arrondissements).	95
La déchéance n'atteint pas l'individu frappé de suspension	97
Ni l'élu déclaré démissionnaire d'office pour avoir accepté une fonction, un mandat incompatible avec celle qu'il exerce	97
IV. Inéligibilité de sûreté publique	98
Loi sur les candidatures multiples.	98
§ 3. Incompatibilités	99
A. Incompatibilités générales.	100
Fonctionnaires de l'administration préfectorale.	100
Commissaires de police	101
Agents de police.	102
Gardes particuliers (ils sont éligibles).	102
B. Incompatibilité spéciale.	102
α. Cumul d'un mandat électif et d'une fonction	102
L'agent salarié du maire ne peut être adjoint.	102
Le garde particulier ne peut être ni maire ni adjoint.	103
Les comptables de deniers publics, les agents des administrations, financières, ne peuvent faire partie des assemblées parlementaires	103
Ils ne peuvent être maires ni adjoints	103
De l'effet de la démission	106
De l'effet de la personnalité des incompatibilités.	106
Criterium.	107
Les agents, rétribués par l'Etat, ne peuvent être députés ou sénateurs.	107
Exceptions énumérées par la loi.	108

Eligibilité du fonctionnaire dont la fonction n'est pas rétribuée	108
Le fonctionnaire qui renonce aux émoluments attachés à sa fonction de peut être député ou sénateur	108
Criterium	109
Les agents départementaux ne peuvent faire partie des conseils départementaux	109
Caractère absolu de cette règle en ce qui concerne les agents assermentés par la loi du 10 août 1871, même quand ils renoncent à leurs émoluments	109
Eligibilité des autres agents départementaux dès qu'ils renoncent à leurs traitements et indemnités	109
Eligibilité des agents d'établissements publics subventionnés par le département	110
Les entrepreneurs des services départementaux ne peuvent être membres des conseils généraux	111
β. Cumul des deux mandats électifs	111
On ne peut être membre de plusieurs assemblées : conseils généraux, conseils d'arrondissements, conseils municipaux	112
On ne peut être membre de deux assemblées appelées à se prononcer sur les mêmes objets, Chambre des députés et Sénat, conseils généraux, conseils d'arrondissements	112
On ne peut être membre de deux assemblées dans des lieux éloignés	112
Incompatibilité qui frappe les maires des chefs-lieux d'arrondissement	113
γ. Prohibition édictée en matière municipale à l'égard des conseillers qui sont parents ou alliés	113
Etendue de cette prohibition : quand aux personnes	113
Quant au territoire	114
Ce qu'il faut entendre par alliés	115
L'alliance subsiste après la dissolution du mariage	115
Effet du mariage putatif	118
Effet du divorce	118
Effet de l'adoption	119
De l'ordre d'invalidation : parents ou alliés	119
Cas dans lequel le mandat électif décharge l'élu d'une fonction, d'une obligation	120
Le député, le sénateur, peuvent refuser de faire partie d'un jury criminel	120
Les députés sont déchargés des périodes d'instruction militaire pendant la durée des sessions	120
η. Des événements qui mettent fin à l'incompatibilité	121
Option. Ne se rencontre pas en matière d'éligibilité	121
L'option doit être expresse	122
L'option en ce qui concerne les élections législatives	122
Délais d'option dans les cas prévus par la loi	122
De l'option dans les cas non prévus par la loi	124
Quand y a-t-il lieu à option ? critérium	124
Dans quel délai cette option doit elle être opérée	124
Décès	125
Démission et résiliation d'engagements (Révocation, mise à la retraite)	126
Particularités relatives à la démission des conseillers municipaux	126

Renonciation aux avantages pécuniaires de la fonction .	127
§ 4. — Epoque à laquelle il faut remplir les conditions d'éligibilité requises par la loi pour être valablement élu	127
Eligibilité. Toutes les conditions doivent être remplies au plus tard le jour de l'élection	128
En général, cette condition est suffisante	129
Exceptionnellement la loi exige qu'un certain délai se soit écoulé au jour de l'élection depuis que le candidat a cessé de se trouver dans un cas d'inéligibilité . .	129
L'étranger naturalisé depuis la loi du 26 juin 1889 n'est éligible aux Chambres qu'après un délai de 10 ans . .	130
Parfois la condition doit être accomplie à une date préfixe (droit à l'inscription au rôle des contributions directes)	130
Incompatibilité. Le juge examine l'état de choses au jour où il statue	130
§ 5. — Présomptions attachées à l'exercice du mandat électoral	
L'individu élu au conseil municipal, quoique inéligible, peut être élu maire, adjoint, délégué sénatorial	131
L'élection non contestée d'un inéligible ne confère pas l'aptitude électorale pour l'avenir	132
CHAPITRE II. — NULLITÉS TENANT AU DÉFAUT DE QUALITÉ DU VOTANT .	133
Section I. — Des électeurs et de la liste électorale	134
Conditions requises pour être électeur	134
Il faut être Français, mâle et majeur, et ne pas être privé des droits politiques	134
Jugement et actes portant privation du droit de suffrage.	135
Effet de la réhabilitation, de l'amnistie, de la grâce, de la prescription	135
On ne peut étendre par analogie les incapacités légales.	135
De la faillite et de la déconfiture	136
Effet du jugement des conseils de guerre	136
Effet des jugements rendu par un tribunal étranger . . .	136
Tableau des incapacités électorales	138
Conditions spéciales pour pouvoir voter	143
Justifier d'un intérêt dans la circonscription	143
Cet intérêt peut résulter de la résidence, du domicile . .	143
— du paiement d'une contribution	144
Justifier de l'accomplissement de certaines conditions à des époques déterminées	144
Avoir 6 mois de résidence au 31 mars de l'année de l'élection	144
Ou un domicile réel au 4 février	144
Ou inscription au rôle d'une contribution directe au premier janvier	144
Etre majeur au 31 mars	144
Etre Français au 4 février	144
Jouir d'un droit de suffrage au jour du vote	145
Etablissement de la liste électorale (aperçu rapide, en note)	145
La liste électorale est un instrument destinée à prouver rapidement la capacité électorale	145
Cette liste est permanente ; elle constitue un obstacle à l'exercice du droit de suffrage	148

Modifications qui peuvent être apportées à la liste, notwithstanding la permanence.	149
Inscriptions et radiations ordonnées par le juge	149
Répartition d'électeurs en cas de démembrement d'une commune.	150
Quelles listes servent de base aux élections effectuées dans l'année.	150
Liste close au 31 mars.	150
Absence de liste provenant de l'annulation des opérations de révision.	151
Rectification des listes en cas d'élections partielles dans des communes divisées en sections électorales.	151
Liste confectionnée au cours du scrutin.	152
Modifications qui doivent être apportées par le maire, quelques jours avant les élections, en ce qui concerne les individus décédés ou privés du droit de suffrage.	154
Il doit rayer le nom des individus privés du droit de suffrage par jugement passé en force de chose jugée postérieurement à la révision de la liste.	153
Il ne peut rayer les noms des individus privés du droit de suffrage par un jugement passé en force de chose jugée antérieurement à cette révision.	153
Individus porteurs d'une décision exécutoire ordonnant l'inscription sur la liste électorale.	154
Influence des jugements de la juridiction organisée en matière de révision des listes sur la composition de ces listes et le droit au vote des individus qui y sont inscrits ou qui n'y sont pas inscrits.	155
De l'effet rétroactif de ces jugements ; influence sur les décisions du juge de l'élection.	156
Sanction	157
Du vote d'un individu non inscrit	157
Du refus du vote d'un électeur inscrit.	157
Section II. — Du vote des électeurs inscrits	158
§ 1. — Vote des individus régulièrement inscrits	158
1. Electeurs dont le droit de suffrage est suspendu.	159
Aliénés malades et infirmes pouvant voter	160
Détenus, prévenus, accusés, condamnés.	160
Militaires présents au corps.	160
Employés de l'administration militaire	162
Le bureau doit recevoir les bulletins de ces individus.	162
Le vote est nul.	163
2. Individus qui ont perdu la capacité électorale depuis la révision des listes	163
3. Individus inscrits à tort	164
Vote des mineurs et des étrangers	169
§ 2. — Vote des électeurs irrégulièrement inscrits.	169
§ 3. — Vote multiple.	171
§ 4. — Vote des absents.	175
Section III. — Particularités relatives aux élections effectuées au sein des assemblées élues	177
Elections municipales : Des conseillers municipaux qui peuvent y prendre part.	177
Elections sénatoriales.	180

CHAPITRE III. — NULLITÉ TENANT À LA VIOLATION DES FORMES LÉGALES.	183
Question : De la substitution d'un agent administratif à un autre:	184
Section I. — Formalités relatives à la préparation des élections	185
§ 1. — Détermination des circonscriptions électorales	186
Division des communes en sections électorales.	187
Pouvoirs des conseils généraux.	187
Règles communes à tous sectionnements	189
Qui peut demander le sectionnement.	189
Instruction de la demande	190
Le conseil général ne peut statuer sur un projet de sectionner une commune.	191
Il ne peut modifier les projets soumis à l'enquête.	192
Dans quelles formes un sectionnement peut-il être supprimé	193
Le conseil général doit statuer dans sa session d'août	194
Il ne peut déléguer ses pouvoirs à la commission départementale.	194
Du tracé de la ligne séparative des sections.	196
Règles spéciales	198
Villes dont la population est inférieure à 40.000 habitants	198
Ce qu'il faut entendre par agglomération	198
Villes dont la population est supérieure à 40.000 habitants	203
Ce qu'il faut entendre par population agglomérée	203
De la combinaison des règles spéciales	205
Des effets du sectionnement	207
À quelles élections s'appliquent le sectionnement.	210
§ 2. — Détermination du nombre des représentants à élire.	213
1. Renouvellement intégral de la représentation d'une circonscription déterminée.	213
Particularités relatives aux élections municipales.	214
De la valeur des tableaux de la population annexés au décret du dénombrement	215
Effet de la nomination d'un adjoint spécial.	218
Effet de la division de la commune en sections électorales	218
Du nombre des adjoints.	222
2. Elections partielles	222
3. Sanction des dispositions légales	223
Particularités relatives au second tour.	225
4) À quel moment le nombre des représentants à élire doit être porté à la connaissance des électeurs	232
Qui fixe le nombre de ces représentants	232
§ 3. Convocation de l'Assemblée électorale.	233
1) Quand y a-t-il lieu à convocation.	233
Expiration normale du mandat de l' élu	233
De l'option.	234
De la démission volontaire.	234
De la démission d'office.	237
De la révocation	237
De l'invalidation et de l'ajournement.	237
De la dissolution de l'assemblée et de la suspension.	238
De l'effet du dénombrement de la population.	239
Du second tour de scrutin	240

De la convocation faite en vue de pourvoir à des vacances éventuelles.	242
Le défaut de proclamation d'un élu ne crée pas une vacance	243
Les électeurs doivent être convoqués dès qu'une vacance existe	244
Particularités relatives aux élections municipales	244
quant au nombre de vacances.	244
quant à la nomination des maires et des adjoints.	245
Des délégués sénatoriaux	248
Toute vacance est comblée par une élection spéciale, ce qui exige, en général, une convocation spéciale	249
Exception en ce qui concerne les élections faites au sein du conseil municipal	249
Des élections faites après l'expiration normale du mandat de l'élu.	251
2) Dans quel délai les collèges électoraux doivent-ils être convoqués et réunis.	251
La vacance résulte de la dissolution de l'assemblée . . .	253
La vacance résulte d'une autre cause	254
Les délais de la loi ne sont pas francs.	
Simultanéité de vacances devant être comblées dans des délais différents.	257
Exception au cas où la vacance se produit à une époque rapprochée du renouvellement de la représentation. . .	257
Particularités relatives aux conseils municipaux.	258
Le délai de la loi est un délai maximum qui peut être réduit	258
Abréviation nécessaire en matière d'élections départementales.	259
Des fonctionnaires élus par les assemblées.	259
Du Président de la République.	259
Des maires et adjoints	261
Sanction des dispositions légales.	261
3) Détermination du jour, du lieu, de la durée du vote ; Formes et délais.	262
a) Délai de réunion des électeurs.	263
b) Conditions imposées au pouvoir exécutif	263
c) Formes et délais de la convocation.	267
Qui peut convoquer	268
Dans quelles formes les électeurs sont-ils convoqués. . .	272
De la convocation par voie d'affiches	273
De la convocation individuelle	276
A qui est-elle adressée.	276
Quid si un électeur n'a pas été convoqué.	277
Mentions que doivent porter les actes de convocation . .	281
Date du scrutin.	281
But de la réunion.	282
Motifs de la vacance	284
Heures d'ouverture et de clôture du scrutin.	284
Lieu du vote.	288
Réunion au chef-lieu de la commune	288
Exceptions : élections sénatoriales	288
Sections de vote	288

Réunion dans une salle spéciale.	290
Cas exceptionnels dans lesquels cette salle peut être remplacée par une autre	290
4) Délais qui doivent s'écouler entre la publication de l'acte de convocation et la réunion des électeurs. . . .	291
A. Délais de publication relatifs à l'indication du jour de l'élection	292
Délais variant de quinze jours à six semaines.	292
De la durée de ces délais.	292
De leur point de départ	293
De leur nature : les uns sont francs, les autres ne le sont pas	294
Ils ne peuvent jamais être abrégés	296
Délais d'une moindre durée.	296
Nature, point de départ et durée de ces délais	297
Ces délais peuvent être abrégés	297
L'intervalle entre deux convocations consécutives relati- tives à une même élection ne peut être réduit.	298
Ces délais sont réduits en cas de second tour.	298
B. Délais de publication des mentions qui intéressent le corps électoral, autres que l'indication du jour du scrutin. .	299
Division de la commune en sections.	300
Détermination du nombre des représentants à élire. . .	300
Indication des heures d'ouverture et de clôture du scrutin.	300
Indication du lieu de vote.	301
Section II. Formalités relatives aux opérations matérielles du scrutin.	303
1) Opérations antérieures au scrutin.	304
§ 1. Détermination de la composition des collèges électoraux.	304
Rectification de la liste des votants.	305
Liste des émargements.	306
Cartes électorales	310
§ 2. Nécessité de compléter le corps électoral.	313
§ 3. Etablissement des listes d'éligibles.	313
§ 4. Constitution, Composition, Pouvoirs du bureau de vote.	314
A) Elections au premier degré.	315
1) Constitution du bureau.	315
Du président du bureau.	315
α. Il n'y a qu'un seul bureau.	316
Citoyens désignés par la loi.	316
Citoyens délégués par le maire.	317
Citoyens délégués par le préfet.	320
Désignations éventuelles.	321
β. Il y a plusieurs bureaux de vote	322
Des assesseurs.	323
α. Elections municipales	323
Les assesseurs sont pris parmi les électeurs présents lors de l'ouverture du scrutin.	324
Sachant lire et écrire	326
Qui demandent à faire partie du bureau	326
Electeurs convoqués à l'avance	326
Bureau composé de moins de quatre assesseurs.	327
β. Elections législatives ou départementales.	327

Les assesseurs sont des conseillers municipaux.	327
A défaut des électeurs pris parmi les électeurs présents.	328
Le bureau doit être tenu pour régulièrement constitué s'il ne s'est élevé aucune réclamation contre sa composition à l'ouverture de la séance	329
De l'effet des réclamations	329
Constitution anticipée du bureau	332
Constitution tardive du bureau	333
Absence de bureau	334
Du secrétaire.	335
2) Modifications que peut subir la composition du bureau au cours du scrutin	336
Remplacement en tout ou en partie des membres du bureau par des personnes étrangères.	336
Absence momentanée d'un ou plusieurs membres.	338
A quels moments le bureau doit-il être au complet	341
3) Obligations et pouvoirs du bureau	342
α. Elections municipales dans une commune non sectionnée. Vérification de l'urne	342
Disposition matérielle de la salle.	342
Constatacion des heures d'ouverture et de clôture ainsi que des incidents du scrutin	342
Constatacion de l'identité des électeurs	343
Votes qu'on ne peut refuser de recevoir	343
Observations qu'on peut présenter aux individus dont le vote est irrégulier.	344
Constatacion de la régularité apparente du bulletin.	344
Solution des difficultés surgissant au cours du scrutin	345
Surveillance du dépouillement.	345
Proclamation des résultats du scrutin.	347
Le bureau ne constitue pas une juridiction.	348
Le bureau peut ne proclamer aucun candidat si aucun n'a réuni les conditions numériques requises pour être élu, serait-ce même au second tour.	348
Rédaction du procès-verbal.	351
β. Elections législatives, départementales ou municipales (quand la commune est sectionnée).	352
Bureaux de vote sectionnaires	352
Bureaux et commissions de recensement des votes.	352
B. Elections au second degré	354
1) Elections sénatoriales	354
2) Elections des maires, adjoints et délégués sénatoriaux. Désignation du secrétaire	355
Désignation du président	356
Election des maires.	356
Election des adjoints, des délégués et de leurs sup- pléants	360
Présidence exercée par un délégué du préfet.	362
II. Formalités relatives à la tenue du scrutin et au dépouil- lement des votes	362
§ 1. Scrutin.	363
1) De la salle du scrutin	363
Vote dans la salle désignée ou dans une autre salle.	363
Disposition matérielle de la salle.	364
Documents qui doivent être déposés sur le bureau.	366

De l'urne	367
2) De la durée du scrutin	371
A quel moment le scrutin doit être ouvert.	371
De la lecture de la loi et des instructions.	373
A quel moment et dans quelle forme la clôture doit-elle être prononcée ?	373
Votes reçus après la clôture	374
Clôture anticipée.	374
Clôture retardée.	375
Durée minima du scrutin.	377
Interruption de séance.	378
3) De la tenue de l'assemblée.	379
Droit de surveillance des électeurs.	379
Prohibition des discussions et délibérations.	379
Droit de police du président.	381
4) Du vote	383
Rédaction des bulletins	386
De la validité des bulletins quant à l'attribution des suf- frages exprimés	386
1) Des noms que peuvent porter les bulletins ; de leur mode d'inscription	386
Liberté de l'électeur.	386
Noms qui sont réputés non écrits	386
Modifications que l'électeur peut apporter à un bulletin. Bulletins rédigés à l'extérieur ou à l'intérieur de la salle de vote.	389
Bulletins inconstitutionnels.	390
Conférant un mandat impératif.	391
Nombre de noms que l'électeur peut porter sur son bul- letin.	392
Prohibition du vote cumulatif.	393
Bulletins ne désignant pas le candidat d'une manière suffisante	393
1) Radiations, surcharges, rédaction sommaire.	394
2) Le suffrage exprimé ne peut être attribué à personne, ou il peut être réclamé par plusieurs éligibles.	396
Règles générales.	396
Personne ne peut réclamer le suffrage parce que le nom porté sur le bulletin n'est pas celui d'un éligible de la circonscription	396
Parce que ce nom n'est pas accompagné de diverses mentions.	396
Il existe dans la circonscription plusieurs personnes auxquelles peuvent s'appliquer toutes les mentions qui figurent sur le bulletin.	398
Il existe deux candidats à qui peuvent s'appliquer toutes les mentions du bulletin.	399
Des circonstances qui permettent de considérer un éli- gible comme candidat notoire.	400
3) Bulletins portant plus de noms qu'il n'y a de repré- sentants à élire	401
Faut-il faire une distinction selon que le scrutin est uni- nominal ou plurinominal.	401
Bulletins gommés et bulletins portant deux listes juxta- posées.	405

Bulletins relatifs à des élections différentes de celles auxquelles il est procédé.....	414
Des bulletins blancs.....	416
2) Des signes qui peuvent faire reconnaître l'électeur...	417
Du secret du vote et des moyens de le garantir.....	417
Des signes extérieurs de reconnaissance.....	418
Des signes intérieurs de reconnaissance.....	419
Jurisprudence du Conseil d'Etat.....	420
Des mentions ironiques ou injurieuses.....	426
Des circulaires employées comme bulletins de vote.....	427
De la valeur des déclarations tendant à faire connaître le sens d'un vote.....	429
De la validité des bulletins au point de vue du calcul de la majorité.....	429
Bulletins n'entrant pas en compte.....	429
Bulletins blancs.....	429
Bulletins illisibles.....	431
Bulletins rédigés en violation de la loi du 17 juillet 1889.....	431
Bulletins ne désignant pas les candidats d'une manière suffisante.....	431
Bulletins portant des signes de reconnaissance.....	431
Faut-il distinguer suivant que ces signes sont extérieurs ou intérieurs.....	432
Bulletins entrant en compte.....	434
Bulletins portant des signes extérieurs de reconnaissance : jurisprudence du Conseil d'Etat.....	434
Bulletins multiples.....	436
b) Distribution des bulletins.....	439
A partir de quelle époque les bulletins peuvent être distribués.....	439
En quels lieux.....	440
Par quelles personnes.....	440
Restrictions quant aux lieux.....	441
» quant aux personnes.....	442
» quant aux candidats dont ils peuvent porter les noms.....	444
c) Réception des bulletins.....	445
Bulletins que le bureau ne peut refuser de recevoir....	445
» doit refuser de recevoir.....	447
L'électeur qui a remis son bulletin au président a épuisé son droit.....	448
Réception du bulletin.....	449
Des droits des membres du bureau à l'égard du bulletin remis par un électeur.....	450
Il n'est plus procédé à l'appel des électeurs.....	452
Exceptions.....	453
Du vote à bulletin ouvert.....	454
Retour sur les mesures prises pour garantir le secret du vote.....	454
Déclarations d'électeurs qu'ils ont voté pour un candidat déterminé.....	454
Déclarations qu'un certain bulletin a été remis par un électeur déterminé.....	454

Déclarations que des électeurs qui se sont abstenus au- raient voté pour un candidat déterminé.	454
Des urnes en verre ou à compartiments	455
De la rédaction d'un bulletin par un tiers.	455
d) Constatation des votes.	456
De la tenue de la liste des émargements.	457
Nombre des émargements inférieur ou supérieur à celui des bulletins trouvés dans l'urne.	458
Individus dont le nom est émargé et qui n'ont pas voté ou qui ont voté mais dont le nom n'est pas émargé. .	459
Émargements constatés par des feuilles volantes.	461
Communication des listes d'émargements.	461
Irrégularités diverses dans la tenue des listes d'émarge- ments.	461
2. — Dépouillement.	462
1) Lecture des bulletins.	462
Disposition de la salle et du matériel.	463
Désignation des scrutateurs.	464
De la surveillance des électeurs.	469
De la police de l'assemblée.	469
A quel moment commence le dépouillement.	472
Computation des bulletins	474
Lecture et attributions des bulletins.	476
Bulletins mis de côté « à vérifier ».	478
Le dépouillement peut être recommencé, quand, com- ment ?	479
De l'utilité des feuilles de pointage.	480
Incinération des bulletins ni nuls ni douteux.	481
Attribution ou annulation des bulletins réservés.	484
Du défaut d'annexion des bulletins nuls ou contestés. . .	485
A quel moment doivent être présentées les demandes des électeurs tendant à l'annexion des bulletins.	487
De l'authenticité des bulletins annexés au procès- verbal.	488
De la description au procès-verbal des bulletins contestés et non joints.	490
Pouvoirs du bureau de recensement quant à l'attribution des suffrages exprimés par les bulletins contestés. . . .	491
Du désaccord entre le procès-verbal et les feuilles de pointage ou d'émargements : pouvoirs du bureau de recensement.	493
Le bureau de recensement ne peut statuer sur la capa- cité des votants, sur l'éligibilité des candidats : excep- tion en ce qui concerne les élections législatives.	494
2) Du nombre de suffrages nécessaires pour être élu. . . .	494
a) Calcul de la majorité.	494
Majorité absolue.	495
Nombre de candidats pouvant réunir un nombre de voix supérieur à la majorité absolue.	496
Majorité relative : elle est nécessaire aux deux tours. . .	496
Du bénéfice de l'âge.	496
Des candidats qui doivent être proclamés.	497
Le bureau de recensement peut tenir compte de l'écart entre le nombre des bulletins trouvés dans l'urne et celui des émargements	497

De même à l'égard des suffrages attribués en sus du maximum légal.	501
Additions hypothétiques que peut faire le bureau. . . .	502
Minimum de voix nécessaire pour être élu à la majorité relative.	502
b) Calcul du quart des électeurs inscrits	503
c) Du <i>quorum</i> nécessaire en matière d'élections effectuées au sein du conseil municipal.	503
Ce qu'il faut entendre par conseillers en exercice	505
Nombre de conseillers nécessaire à l'ouverture de chaque séance.	506
Du cas où l'élu refuse immédiatement le mandat. . . .	506
A quel moment s'ouvre la séance.	507
Le <i>quorum</i> n'est pas nécessaire lorsque la réunion a lieu à la suite d'une troisième convocation.	509
Un conseiller a le droit de s'abstenir ou de voter à un tour quelconque.	510
3) De la proclamation des résultats de l'élection, notamment de la proclamation des candidats élus	510
Le bureau est tenu de proclamer tous les candidats qui remplissent les conditions numériques exigées par la loi, jusqu'à concurrence du nombre de représentants à élire	510
Est-il possible de revenir sur une proclamation.	511
Du défaut de proclamation de l'élu.	512
4) Particularités relatives au second tour	513
Quand y est-il procédé	514
De la détermination du nombre de représentants à élire	516
5) Des observations et réclamations à insérer au procès-verbal	517
6) De la rédaction du procès-verbal	518
Rédaction en double exemplaire.	518
Des modifications qui peuvent y être apportées.	519
Qui rédige le procès-verbal	519
Rédaction tardive et modifications postérieures à sa signature	521
Signature du procès-verbal.	522
Foi due au procès-verbal.	525
Quant aux mentions relatives aux incidents de la séance. . . .	523
Quant au nombre des émargements	524
Quant au nombre de suffrages recueillis par les candidats.	524
Désaccord entre les deux exemplaires du procès-verbal. . .	526
Quant aux bulletins annexés ou décrits.	525
Procès-verbal mentionnant à tort que des opérations ont eu lieu	527
III. Formalités postérieures aux élections.	527
Transmission des documents de l'élection	528
Affichage des résultats du scrutin	529
Transcription des procès-verbaux sur des registres spéciaux	529
Communication des documents de l'élection aux électeurs.	530

CHAPITRE IV. — ATTEINTE A LA LIBERTÉ DE L'ÉLECTEUR.	532
§ 1. Manœuvres dolosives.	533
Listes de candidats.	533
Diffamation, outrages.	539
§ 2. Actes tendant par violence ou corruption à faire voter les électeurs contrairement à leur volonté.	540
1) Violence.	540
Pression administrative.	541
Pression du clergé.	545
Pression des patrons.	547
Menaces et violences exercées par des tiers.	548
2) Corruption.	540
§ 3. Atteinte portée à la sincérité du scrutin par une altéra- tion matérielle des documents de l'élection.	551
§ 4. Concours de fraudes et manœuvres.	552
Titre II. — Du juge de l'élection.	553
CHAPITRE I. — DÉSIGNATION ET COMPÉTENCE DU JUGE DE L'ÉLECTION. .	556
Du juge désigné par la loi selon l'ordre des élections. . .	556
De la compétence du juge de l'élection.	557
Questions qu'il ne peut pas trancher.	557
Les questions d'état ne comprennent pas les questions de capacité civile.	559
Ni les questions relatives au domicile.	560
Jurisprudence contraire du Conseil d'Etat en matière d'é- lections départementales.	561
A quelles conditions le juge de l'élection doit surseoir à statuer.	566
Le juge de l'élection est-il lié par la décision du juge civil.	568
Compétence du juge de l'élection en ce qui concerne la capacité électorale, l'inscription au rôle d'une contri- bution : d'un candidat.	569
D'un votant.	572
De l'effet des fraudes et manœuvres sur la compétence du juge de l'élection.	576
De l'effet de la rétroactivité des jugements du juge civil sur la décision du juge de l'élection.	579
De la compétence du juge de l'élection à l'égard des actes d'administration.	580
Décret relatif au dénombrement de la population.	580
Actes de convocation.	581
Sectionnements de communes.	581
Le juge de l'élection est compétent pour rechercher : si à des époques déterminées le candidat ne se trouve pas dans un cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité.	583
Si le mandat ne porte pas atteinte à la liberté de l'élu. . .	583
Juridiction gracieuse du juge de l'élection.	584
CHAPITRE II. — OFFICE DU JUGE.	586
Examen de l'aptitude de l'élu.	588
Examen des irrégularités et manœuvres.	588

Rectification du calcul de la majorité	589
1) Dans quels cas le juge de l'élection peut-il se trouver appelé à réviser et rectifier les calculs du bureau de recensement des votes , ...	590
2) Comment doit-il rectifier les calculs du bureau de re- censement	591
Rectification ou confirmation de la proclamation faite par le bureau.	597
Tous les suffrages de l'élu doivent être certains	597
Les candidats non proclamés ne peuvent l'être même en cas d'invalidation de leurs concurrents.	600
Dans quel ordre le juge doit-il prononcer les invalida- tions.	601
Conséquences de l'annulation des opérations électorales.	605
Cas dans lesquels le juge peut ne pas statuer.	608

